

PARECER Nº 01, de 2016

- CCS

**Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA sobre o PROJETO DE LEI Nº 1.112, de 2016, que dispõe sobre a regularização, o recadastramento e a gestão de bens públicos imóveis do Distrito Federal e das entidades da Administração Indireta, e dá outras providências.**

**AUTOR: PODER EXECUTIVO**

**RELATORA:** Deputada **SANDRA FARAJ**

## **I - RELATÓRIO**

Submete-se ao exame desta Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei (PL) Nº 1.112, de 2016, que dispõe sobre a regularização, o recadastramento e a gestão de bens públicos imóveis do Distrito Federal e das entidades da Administração Indireta, e dá outras providências, de autoria do Poder Executivo, encaminhado por meio da Mensagem nº 101/2016-GAG, com pedido de urgência de que trata o art. 73 da Lei Orgânica do Distrito Federal.

Nos termos do art. 1º, caberá às Secretarias de Estado identificar, recadastrar e fiscalizar os bens públicos sob a gestão de cada uma delas. Essas mesmas secretarias deverão regularizar as ocupações dos bens públicos, com base nos procedimentos licitatórios previstos em lei e as hipóteses de contratação direta para celebrar contratos com entidades da Administração Pública ou entidades privadas.

O §1º define os tipos de ajustes que poderão ser firmados. No §2º o Distrito Federal fica autorizado a firmar convênios ou outras formas de parceria visando à utilização de bem público. Os bens públicos não poderão ter utilização diversa da prevista por lei (§3º).

Já o §4º estendeu às entidades da Administração Pública Indireta do Distrito Federal a possibilidade de firmar os ajustes previstos no art. 1º.

O art. 2º prevê a cessão de uso de bens públicos imóveis do Distrito Federal a órgãos e entidades da Administração Pública, de forma gratuita ou em condições especiais, por tempo determinado ou indeterminado.



No caso das entidades privadas, o art. 3º permite a cessão de uso em duas situações distintas: I- para as entidades sem fins lucrativos, para o exercício de atividades de interesse público, por meio de licitação ou a comprovação de sua inexigibilidade; II- para entidades registradas como bem cultural material ou imaterial do Distrito Federal, que passam a se enquadrar em causa de inexigibilidade de licitação.

O art. 4º estabelece que a cessão de uso para empreendimento lucrativo será onerosa e precária, após a realização de licitação. Seja para entidades da Administração Pública, seja para entidades privadas, a cessão de uso deverá ser formalizada mediante termo de uso (art. 5º), de competência do Secretário de Estado responsável pela gestão daquele bem público (art. 6º) e será nula caso seja dada destinação diversa daquela prevista neste termo (art. 7º).

Seguem as costumeiras cláusulas de vigência e revogação (arts. 8º e 9º).

Em Exposição de Motivos, o Senhor Secretário de Estado de Cultura argumenta que a falta de normatização específica para gestão dos Bens Públicos Imóveis dificulta a ação governamental de atendimento às necessidades coletivas, em especial a área cultural. Enfatiza que existem entidades que desenvolvem suas atividades em prol da sociedade de forma precária e inconstante, devido aos locais onde estão instaladas, ficando, assim, a ação da instituição com considerável grau de insegurança quanto à sua perenidade.

O Projeto de Lei foi lido em 18 de maio de 2016 e distribuído a seguir à Comissão de Assuntos Sociais – CAS, Comissão de Economia, Orçamento e Finanças – CEOF e Comissão de Constituição e Justiça – CCJ.

No prazo regimental, não foram apresentadas emendas, com exceção do texto encaminhado por mensagem do Governador.

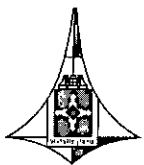
Por meio da Mensagem nº 112/2016-GAG, em 22/06/2016, foi encaminhada a esta Casa alteração na proposição legislativa, com fulcro no parágrafo único do art. 15 da Lei Complementar nº 13, de 1996, que diz:

**Art. 15. (...)**

Parágrafo único. O Governador pode solicitar à Câmara Legislativa a alteração de proposição de sua iniciativa, mediante apresentação do texto a ser deliberado, antes da apreciação pelas comissões<sup>1</sup>.

Na Mensagem nº 112/2016, o Governador esclarece que a alteração decorre do aperfeiçoamento da proposição, em face da determinação constante do § 1º do art. 47 da LODF e em acatamento à Decisão nº 131/2003, do TCDF.

<sup>1</sup> Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 879, de 2014.



**CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL**  
**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**



O novo texto apresentado pelo Governo altera substancialmente a estrutura inicial apresentada, embora mantenha o foco na utilização do instituto de cessão de uso no âmbito do Distrito Federal.

A ementa do projeto de lei foi totalmente alterada: dispõe sobre a cessão de uso de bens públicos imóveis das entidades da Administração Pública direta e indireta do Distrito Federal, e dá outras providências.

Nos termos do art. 1º, as entidades da Administração Pública direta e indireta podem ceder o uso de bens públicos imóveis a órgãos e entidades da Administração Pública e a entidades privadas. A cessão de uso poderá ser dar de forma gratuita ou em condições especiais e, ainda, por tempo determinado ou indeterminado.

No caso das entidades privadas, o art. 2º permite a cessão de uso em três situações distintas: I- para as entidades sem fins lucrativos, para o exercício de atividades de interesse público; II- para entidades registradas como bem cultural material ou imaterial do Distrito Federal; e III- para empreendimentos lucrativos, em que haja interesse público, circunstância em que a cessão será onerosa e por tempo determinado.

O §1º define que a cessão de uso para as entidades sem fins lucrativos, bem como àquelas registradas como bem cultural material ou imaterial, será precedida de procedimento seletivo impessoal, ressalvados os casos de inexigibilidade. Quanto à cessão de uso aos empreendimentos lucrativos, essas serão precedidas de licitação, ressalvados os casos de inexigibilidade (§2º).

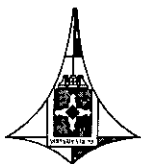
O §3º define como causa de inexigibilidade de licitação a cessão de uso para as entidades que estejam registradas como bem cultural material ou imaterial, nos termos da Lei nº 3.977, de 2007, que institui o registro de bens culturais de natureza imaterial que constituem patrimônio artístico, cultural e histórico do Distrito Federal, e do Decreto nº 28.520, de 2007, que regulamenta a Lei nº 3.977, de 29 de março de 2007 e dá outras providências.

Seja para entidades da Administração Pública, seja para entidades privadas, a cessão de uso deverá ser formalizada mediante termo de uso, onde constarão as condições estabelecidas (art. 3º), será de competência do Secretário de Estado responsável pela gestão daquele bem público imóvel (art. 4º) e será nula caso seja dada destinação diversa daquela prevista neste termo (art. 5º).

Seguem as costumeiras cláusulas de vigência e revogação (arts. 6º e 7º).

Encaminhada a esta Comissão para exame, a proposição não recebeu emendas.

É o Relatório.



## II – VOTO DA RELATORA

Ab initio, merece registro que incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto a admissibilidade e mérito da proposição (trata-se de direito administrativo), considerados seus aspectos constitucional, legal, regimental, redacional e de técnica legislativa, de acordo com o disposto nos incisos I e III, b e d, do art. 63, do Regimento Interno desta Casa.

**O Projeto de Lei visa a regularização da ocupação de bens públicos imóveis do DF, por meio do instrumento Cessão de Uso.** São tratados no texto da proposição, além dos órgãos da Administração Pública, as entidades privadas sem fins lucrativos, para o exercício de atividades de interesse público; aquelas registradas como bem cultural material ou imaterial do Distrito Federal; e os para empreendimentos lucrativos, em que haja interesse público.

O Secretário de Estado de Cultura, na Exposição de Motivos que acompanha a proposta, enfatiza que algumas instituições não governamentais ficam prejudicadas em suas atividades, no mais das vezes em comunidades carentes, pela precariedade dos locais onde estão instaladas.

A proposta procura regularizar a situação de tais áreas, utilizando-se do instrumento de Cessão de Uso. Sem dúvida, a correta gestão dos bens públicos irá trazer maior segurança jurídica às entidades que promovem ações em prol da sociedade, em especial no que tange a atividades culturais e recreativas, considerando o destaque dado às entidades registradas como bem imaterial do Distrito Federal.

De plano, trazemos a legislação pertinente ao tema (observe-se que os destaques foram acrescentados).

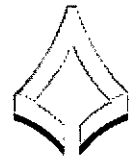
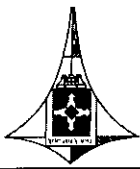
### A - CONSTITUIÇÃO FEDERAL

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

*XXI - **ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações; (grifos nossos)***

### B - LODF

*Art. 47. Os bens do Distrito Federal declarados inservíveis em processo regular poderão ser alienados, mediante licitação, cabendo doação somente nos casos que a lei especificar.*



**§ 1º Os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa. (Parágrafo com a redação da Emenda à Lei Orgânica nº 70, de 2013.) 2**

**§ 2º Todos os bens do Distrito Federal deverão ser cadastrados com a identificação respectiva.**

**Art. 48.** O uso de bens do Distrito Federal por terceiros poderá ser feito mediante concessão administrativa de uso, permissão ou autorização, conforme o caso e o interesse público, na forma da lei.

**Art. 49.** A aquisição por compra ou permuta, bem como a alienação dos bens imóveis do Distrito Federal, dependerá de prévia avaliação e autorização da Câmara Legislativa, subordinada à comprovação da existência de interesse público e à observância da legislação pertinente à licitação. **(grifos nossos)**

### **C - Lei federal nº 8.666/93 – Lei das Licitações**

**Art. 2º** As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, **alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.**

**Parágrafo único.** Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. **(grifos nossos)**

Conforme destacado, a **LODF, no §1º do art. 47**, com a redação dada pela **ELO nº 70/2013**, dispõe que os bens imóveis do Distrito Federal só podem ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, mediante autorização legislativa.

O **TCDF, pela Decisão nº 131/2003**, proferida nos autos do **Processo nº 3.564/97**, empreendeu profundo estudo acerca dos institutos da cessão de uso, da concessão de uso, da concessão de direito real de uso, da permissão de uso e da autorização de uso, objetivando pacificar o entendimento do Tribunal sobre os institutos, concluindo, ao final, de acordo com o voto do ilustre Conselheiro Paiva Martins, definindo, quanto à cessão de uso, que,

**3.2) enquanto o legislador local não regulamentar a utilização do instituto da cessão de uso no âmbito do Distrito Federal, permanece viável o entendimento manifestado pelo Tribunal em várias decisões, tendo por base a doutrina de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que a cessão de uso é a forma mais adequada para se processar o trespasse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, não se aplicando à transferência de bens para particulares<sup>3</sup>. (grifos nossos)**

<sup>2</sup> **Texto original:** § 1º Os bens imóveis do Distrito Federal só poderão ser objeto de alienação, aforamento, comodato ou cessão de uso, em virtude de lei, concedendo-se preferência à cessão de uso sobre a venda ou doação.

<sup>3</sup> Decisão nº 8.057/96, proferida na Sessão Ordinária nº 3.193, de 05.09.96, Processo nº 5.672/95.

8



Ao final, a Corte de Contas determinou dar conhecimento do estudo à CLDF e ao Governador para adoção das providências de sua alçada, em face da necessidade de edição de leis que disciplinem os aspectos atinentes à outorga do uso de bens públicos distritais.

O Conselheiro Paiva Martins, em seu voto, assim dispôs:

*As definições de institutos tais como "permissão", "cessão", "autorização", (...) de "uso de bens públicos" são predominantemente doutrinárias. Ao que deduzo dos autos o douto Ministério Público gostaria de vê-los pacificados e transformados em comandos normativos legais a exemplo do que se fez na área federal<sup>4</sup>.*

Realmente, a **União editou a Lei nº 9.636/98**, tratando do tema cessão de uso de imóveis no artigo 18 e seguintes, possibilitando que o instituto pudesse ser usado para uso de entidades particulares sem fim lucrativo (**inciso I**) e para pessoas físicas ou jurídicas, em se tratando de interesse público ou social (**inciso II**).

O Distrito Federal, pela **Lei nº 4.968/2012**, disciplinou a concessão de direito real de uso. Dando mais um passo rumo ao disciplinamento do uso de bem público imóvel, apresenta, agora, proposição que regula a cessão de uso.

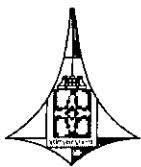
É bem verdade que a cessão de uso é mais usual entre órgãos diversos da pessoa jurídica de direito público ou entre entidades públicas, mas nada obsta que, mediante autorização legislativa, possa haver cessão de uso de bem público a particulares, observadas exigências legais.

Conceitualmente, a Cessão de Uso é instituto típico do direito público, previsto na esfera federal, pela **Lei nº 9.636, de 1998**, é ato de outorga de bens dominicais que, segundo referido diploma legal, se faz mediante termo ou contrato, no qual se especificam as condições em que o uso será exercido pelos Estados, Municípios, entidades educacionais, culturais ou com finalidades sociais, bem como por particulares.

A concessão de direito real de uso, por sua vez, trata-se de contrato bilateral incidente sobre bens dominicais pelo qual a Administração atribui ao particular ou a outro órgão ou entidade pública o uso, com fim específico, remunerado ou gratuito, de bem público, com direito real resolúvel e mediante condições previstas no edital, que também devem constar do correspondente contrato. É a menos precária de todas as espécies de utilização de bens públicos por particular por ter natureza contratual e, sendo direito real, não poder ser resolvida à

<sup>4</sup> Lei federal nº 9.636, de 15 de maio de 1998, que *dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nºs 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o §2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.*

<sup>5</sup> Lei nº 4.968, de 21 de novembro de 2012 que *dispõe sobre a regularização fundiária de unidade imobiliária ocupada por associação ou entidade sem fins lucrativos e dá outras providências.*



mercê da Administração. Essa natureza de direito real sobre coisa alheia permite também a transferência do bem por ato inter-vivos ou por sucessão legítima ou testamentária.

Pelos motivos elencados, entendemos que a normatização do instrumento de Cessão de Uso pelo Poder Executivo se faz necessária e urgente. **Entretanto, com vistas ao aperfeiçoamento da proposição, se faz necessário a alteração de alguns de seus dispositivos.**

Por exemplo, quando o projeto de lei se refere a **entidades registradas como bem material ou imaterial do Distrito Federal**. Na verdade, no caso em análise, só cabe falar de **bens imateriais, que são registrados pelo Distrito Federal**. Os bens materiais, são objeto de tombamento, como vemos a seguir.

Para preservar bens de natureza material de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental, etnográfico, paisagístico, arqueológico e também de valor afetivo para a população, impedindo que venham a ser descaracterizados, foi criado o **Tombamento** – ato jurídico administrativo realizado pelo Poder Público. O Tombamento pode ser aplicado aos bens, como edificações, objetos (bens móveis e/ou integrados), núcleos urbanos, jardins e paisagens, podendo ser solicitado aos órgãos responsáveis pela preservação: qualquer cidadão, pessoa jurídica ou o próprio Poder Público. No âmbito distrital, os pedidos de Tombamento são regidos pela **Lei nº 47/19896**, regulamentada pelo **Decreto nº 25.849/20057**.

Com o objetivo de preservar bens de natureza imaterial, que tenham como referência a continuidade histórica e a relevância nacional ou local para a memória, a identidade e a formação da sociedade brasileira e brasiliense, é utilizado o Registro, que é um ato jurídico administrativo realizado pelo Poder Público.

O Registro pode ser aplicado aos bens, como os saberes, as celebrações, as cantigas, os lugares que lhes são associados e todo o tipo de manifestação transmitida por meio de gerações que represente a identidade cultural de determinado grupo. O Registro de um bem pode ser solicitado pelo grupo interessado, ou seja, pelas pessoas que vivenciam e praticam o bem cultural que será objeto do Registro.

No Distrito Federal, podemos dar como exemplo de lugares e referências culturais registrados o **Vale do Amanhecer (Planaltina)**, **Grupo Espírita Umbanda Tempo de Unir (Guará II)**, **Associação Inicial do Ramo Dourado São Jerônimo (Taguatinga)** e **Associação Recreativa Cultural Unidos do Cruzeiro – ARUC (Cruzeiro)**.

<sup>6</sup> Lei nº 47, de 2 de outubro de 1989, que *dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural*.

<sup>7</sup> Decreto nº 25.849, de 17 de maio de 2005, que *regulamenta a Lei nº 47, de 2 de outubro de 1989, que dispõe sobre o tombamento, pelo Distrito Federal, de bens de valor cultural*.



Ainda, **devemos excluir** do texto do projeto a expressão "*procedimento seletivo impessoal*", expressa no **§1º do art. 2º**, para evitar a criação de situação não prevista na Lei das Licitações (**Lei nº 8.666/93**), o que poderá vir a fazer com que a norma legislativa resultante desta proposta venha a ser questionada pelo TCDF. **Razoável, também, que se exija a avaliação do bem e, quando for o caso, a justificativa de sua gratuidade.**

No que se refere à **juridicidade**, entendemos que projeto não diverge de princípios jurídicos que possam obstar sua aprovação por esta Comissão, restando, ao contrário, inserido no ordenamento jurídico positivo pátrio e distrital.

Adicionalmente, encontram-se atendidos os **demais aspectos regimentalmente vinculados à apreciação desta Comissão**, e entende-se que Projeto de Lei em apresso está em pleno alinhamento com os princípios declarados em nossa Lei Orgânica e Constituição Federal, não contrariando qualquer disposição.

Destaco, que o parecer está sedimentado pela manifestação da Assessoria Legislativa/Unidade de Desenvolvimento Urbano, Rural e de Meio Ambiente desta Casa de Leis, no qual nos alinhamos pelo caráter técnico-legislativo de suas manifestações, especialmente, no que tange a admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação.

Por fim, informo que por meio da **Mensagem nº 112/2016-GAG**, em 22/06/2016, foi encaminhada a esta Casa alteração (**Substitutivo**) na proposição legislativa, com fulcro no parágrafo único do art. 15 da Lei Complementar nº 13, de 1996. Na Mensagem nº 112/2016, o Governador esclarece que a alteração decorre do aperfeiçoamento da proposição, em face da determinação constante do § 1º do art. 47 da LODF e em acatamento à Decisão nº 131/2003, do TCDF.

Ante o exposto, somos no âmbito desta **Comissão de Constituição e Justiça**, pela **ADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei nº 1.112, de 2016**, na forma do Substitutivo com as Subemendas Modificativas, anexo.

É o voto.

Sala das Comissões,

**DEPUTADO**  
**Presidente**

**DEPUTADA SANDRA FARAJ**  
**Relatora**



**FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER**

**PROPOSIÇÃO: PL 1112/2016**

Dispõe sobre a regularização, o cadastramento e a gestão de bens públicos imóveis do Distrito Federal e das entidades da Administração Indireta, e dá outras providências

AUTORIA: **Poder Executivo**

RELATORIA: **Dep. Sandra Faraj**

PARECER: **Admissibilidade na forma do Substitutivo da CAS e das subemendas da CCJ**

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 28/06/16, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Sandra Faraj	R	X					
Chico Leite					X		
Robério Negreiros				X			
Raimundo Ribeiro		X					
Bispo Renato Andrade	P	X					
<b>Suplentes</b>							
Prof. Israel Batista							
Luzia de Paula							
Rafael Prudente							
Liliane Roriz							
Júlio César							
<b>Totais</b>		<b>3</b>		<b>1</b>	<b>1</b>		

**RESULTADO:**

**APROVADO**

**Parecer do Relator**

**Voto em Separado**

**REJEITADO**

Relator do parecer do vencido: Dep.

Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

Concedida Vista ao Dep.

, em

15ª Ordinária

Extraordinária

Eduardo Miranda Melis  
Secretário – CCJ