



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI Nº 05/2024

PROPONENTE: PODER EXECUTIVO

PARECER Nº 022/2024

REQUERENTE: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Assunto: Revoga as leis municipais nº 1422/98, 1541/99, 1542/99, 1702/01, 2237/06, 2897/14, 2948/14, 3000/15, 3048/15, 3049/15 e dá outras providências.

I - RELATÓRIO:

A comissão de Justiça e Redação desta Casa Legislativa consulta esta Diretoria Jurídica com o escopo de obter parecer **opinitivo** quanto aos aspectos de legalidade, juridicidade, constitucionalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 05/2024 de autoria do Poder Executivo.

Trata-se de Projeto de Lei com a finalidade de revogar as leis mencionadas no assunto, que tratam de concessões de bens imóveis públicos.

Com exceção da Lei 300/15 que trata de mera permissão de uso, por prazo precário, e nem deveria ter sido realizada a elaboração da Lei, e do qual a Prefeitura tem a prerrogativa de extinguir a permissão de modo unilateral.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo à análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA.

Inicialmente, cumpre ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente **OPINATIVO**, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada, não sendo, portanto, vinculativo à decisão da autoridade competente que poderá optar pelo acolhimento das presentes razões ou não.

II.1 – DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVA.



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Isso porque o **ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada**. O texto do Projeto de Lei é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2014. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

II.2 – DA ADMISSIBILIDADE, DA INICIATIVA E DA CONSTITUCIONALIDADE.

Primeiramente, é de se salientar que não se analisará a constitucionalidade das leis autorizadoras, visto que deve esta advogada delimitar-se no assunto em questão, qual seja a revogação. É de se ratificar que todas as leis estão constituídas no mundo jurídico, não havendo qualquer processo que as tenha retirado a vigência.

Sendo assim, passa-se a análise do referido Projeto de Lei.

O Projeto de Lei encaminhado para esta Cada Legislativa apresenta os **REQUISITOS INTRÍNSECOS DE ADMISSIBILIDADE E DE INICIATIVA**, visto que foi proposto por autoridade competente, ou seja, pelo Chefe do Poder Executivo que, a teor dos artigos 55 e 89, inciso XL da Lei Orgânica Municipal, tem a iniciativa legislativa exclusiva para projetos de lei que versem sobre a alienação de bens públicos, vejamos:

Art. 55 – A iniciativa de leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo por cinco por cento do total do número de eleitores do Município.

Art. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta lei:

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



XL – administrar os bens do município e sua alienação na forma da lei;

Além disso, o mencionado projeto se reveste da necessária **CONSTITUCIONALIDADE**, visto que está legislando sobre matéria de interesse local, a teor do inciso I, do artigo 30 da Constituição Federal, vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

Alexandre de Moraes afirma que “interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)”¹.

II.3 – DA LEGALIDADE DO PROJETO.

No que se refere à **LEGALIDADE**, não há no ordenamento jurídico – salvo melhor juízo – qualquer dispositivo que proíba essa iniciativa, qual seja, a revogação de leis autorizadas de concessões, contudo deve também ser analisada a segurança jurídica do ato de revogação, visto que se trata de concessões que perpassam mais de 2 (duas) décadas, e por óbvio, nesse período podem existir várias questões envolvidas e já consolidadas financeiras, sociais e até culturais.

Desse modo, se faz afirmar que tais leis são autorizativas – **somente** – e que as concessões foram (em forma subjetiva) realizadas pelo Poder Executivo (ou não). Portanto, a concessão se firmou por contrato, e nas próprias leis mencionadas no Projeto, há a previsão que o não cumprimento dos artigos já autoriza o encerramento do mesmo, assim, não há a necessidade de revogação.

Para melhor entendimento dos nobres edis, trago trechos de algumas leis (já citadas aqui) que mencionam a cláusula de rescisão pelo Poder Executivo:

Lei nº 1422/1998 – Autoriza o Poder Executivo a outorgar a favor do Grêmio Recreativo Juventude Pilar do Sul, a concessão de direito real de uso sobre o terreno que especifica e dá outras providências.

(..)

*Art. 5º - Em caso de não cumprimento dos prazos estabelecidos no cronograma de obras, ou de ser dada destinação diversa ao imóvel, **a concessão fica imediatamente rescindida**, perdendo o concessionário o*

¹ In Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740.



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



direito de indenização ou retenção das benfeitorias úteis, necessárias ou voluptuárias, que se incorporarão ao imóvel. (Grifei).

Lei nº 1542/1999 – Autoriza o Poder Executivo a outorgar a favor da União Central Brasileira da Igreja Adventista do Sétimo Dia, cessão de direito real de uso sobre o imóvel abaixo especificado e dá outras providências.

(...)

Art. 3º - Deverão constar do instrumento de outorga as cláusulas, termos e demais condições que assegurem o adimplemento da finalidade, **sob pena de revogação de contrato e retrocessão do imóvel**, sem direito a retenção ou indenização por benfeitorias realizadas no local. (Grifei).

Lei nº 1702/2021 – Autoriza o Poder Executivo a outorgar a favor da Associação de Pilotos, Enduro, Motocross de Pilar do Sul – ASPEM a concessão de direito real de uso sobre o imóvel abaixo especificado e dá outras providências.

(...)

Art. 3º - Deverão constar do instrumento de outorga as cláusulas, termos e demais condições que assegurem o adimplemento da finalidade, **sob pena de revogação de contrato e retrocessão do imóvel**, sem direito a retenção ou indenização por benfeitorias realizadas no local. (Grifei).

Ademais, é necessário delimitar a matéria que está sendo revogada, e nesse sentido a “doutrina conceitua a concessão de direito real de uso como 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. É o conceito que se extrai do Decreto Lei Federal nº 271, de 28.2.67, que crio o instituto entre nós.”²

Conseqüentemente, a concessão é o contrato, e das leis pretendidas a serem revogadas por simples litura percebe-se que são apenas autorizativas à assinatura dos contratos. Entendam nobres parlamentares, o instituto da revogação não retroage seus efeitos, os contratos assinados desde aquela época continuam surtindo efeitos. Apenas não poderia ser assinada uma nova concessão do imóvel, ou renovada, cabendo as duas partes a execução de suas obrigações até a data de encerramento do contrato, e não da lei. Portanto, inócua e desnecessária a revogação para fins contratuais, pois esses são os que deverão ser encerrados e não a lei.

² Direito Administrativo Brasileiro, 25ª ed., Malheiros Editores Ltda, São Paulo, p. 480.



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Explicado a desnecessidade passa-se a explicar sobre a segurança jurídica, e nessa seara é devido um maior cuidado. Imagine-se uma ONG detentora de uma concessão, com contrato assinado no ano de 2000, e que em 2001 protocolou um pedido de alvará para a construção com fins de cumprir o contratado. Ocorre que a Prefeitura nunca respondeu tal protocolo (apenas uma conjectura) e portanto a ONG não teria culpa no não cumprimento do contrato, e entra na justiça para se defender da perda da concessão.

Nesse contexto há chance da ONG lograr êxito na lide judicial, porém se a Lei for revogada não haveria autorização legislativa e – provavelmente – o Poder Legislativo seria arrolado no processo para responder por possíveis danos que a concessionária teve, por exemplo. Tal “estória” foi necessária para explicar que não há segurança jurídica em revogar as leis sem maiores informações sobre cada caso, além do explicado inicialmente: que não há necessidade, pois se trata de descumprimento contratual e não atuação do Poder Legislativo Pilarense que apenas autorizou e não executou esses instrumentos jurídicos.

Aliás, como uma das principais funções do Poder Legislativo é a fiscalização, portanto cabe aos nobres parlamentares fiscalizarem a lisura da atuação da administração pública. E, como o próprio Executivo afirma no projeto em questão que os contratos não foram cumpridos, há deveres e direitos a serem exigidos, tais como o direito de encerrar os contratos (quando não vigentes como explanado pelas leis) e de se aplicar as penalidades previstas pela lei, e nesse caso à época das legislações: a Lei 8666/93 que regula os contratos.

Assim, pela lei regente à época os contratos não cumpridos estão sujeitos à rescisão e algumas penalidades, dada a ampla defesa e o contraditório, previstos no artigo 87, ratificando que tal artigo não se aplica apenas aos contratos de aquisição de bens e serviços, mas sim, a qualquer contrato administrativo, pois assim – de forma genérica – estabeleceu o artigo 2º da mesma lei.

Para melhor assessorar os nobres segue em anexo planilha-resumo das leis que o projeto pretende revogar e a situação atual.

Outrossim, o Poder Executivo embutiu junto ao Projeto de Lei aqui discutido o art. 2º que dispõe sobre a regularização de 3 (três) leis de concessões, que são as Leis nº 1498/98, 2061/05 e a 2305/07, porém não há nenhuma justificativa para tal ato. Logo, a regularização deve ser objeto de outro projeto de lei separado e com as devidas justificativas.

III – CONCLUSÃO.

Quanto ao mérito da propositura, refoge às atribuições e competências desta Procuradoria nele incursionar-se.



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Cabe tão somente aos vereadores, no exercício da função legislativa, ponderar pela adequação da medida em face dos interesses públicos, respeitando-se, para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Cumpra esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública **não é ato administrativo**. Nada mais é do que **a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão**, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador”. (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF). (Grifo nosso).*

O Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra “Direito Administrativo Brasileiro”, Editora Malheiros, ensina que:

“O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou”.

Assim sendo, restrito aos aspectos jurídicos e considerando o caráter meramente **OPINATIVO** do presente parecer, conclui-se que é perfeitamente cabível a iniciativa do Poder Executivo, porém não há a necessidade de revogar as leis, pois todas contém cláusula de rescisão em caso de não cumprimento do contrato, com exceção das Leis:

- a) 3000/2015 – que foi concedida de modo precário (sem prazo), portanto nem precisaria ter sido elaborada a lei;
- b) 1541/1999 – que está com seu prazo de vigência expirado.

Logo, não há segurança jurídica ao Poder Legislativo em tal revogação, haja vista não ser este Poder quem concedeu os permissivos e não os executou. Ao contrário, deve o Poder



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



Legislativo certificar-se de que esses contratos foram cumpridos ou não e se realmente foram assinados, pois em suma, as leis apenas autorizaram a assinatura.

Pelo exposto, emite-se **parecer desfavorável** ao Projeto de Lei nº 05/2024.

Contudo, para a aprovação do presente projeto será necessário o quórum qualificado de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal, conforme determina o artigo 57, inciso VI da Lei Orgânica do Município.

Salvo melhor entendimento, é o parecer que submeto à consideração superior.

Pilar do Sul-SP, 21 de fevereiro de 2024.

DANIELE CRISTINA DE SOUZA

Advogada - OAB/SP nº 379.041.



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



PLANLHA DEMONSTRATIVA DAS LEIS CITADAS NO PROJETO DE LEI Nº 05/2024.

Lei	Data	Concessionário	Período	Objeto	Cláusula Rescisão	Pedido de Revogação ou Regularização	Situação atual	Prazo Expirado ou em Vigência
1422/98	29/04/1998	GR Juventude	15 anos	Construção Clube Social/Esportes	SIM	Revogação	Terreno vazio, sem atividades.	EXPIRADO
1498/98	17/11/1998	CCP - Cristã Pilarense	15 anos	Construção Infância/Lazer	SIM	Regularização	Devolvido ao município – ocupado pela Escola Célia Antunes de Proença	EXPIRADO
1542/99	29/06/1999	União Central Igreja Adventista	30 anos	Construção Salão Comunitário	SIM	Revogação	Terreno vazio, sem atividades.	EM VIGÊNCIA – EXPIRA EM 2029
1541/99	29/06/1999	Aero Clube Pilar	10 anos	Construção Aérodromo	NÃO	Revogação	Terreno vazio, sem atividades.	EXPIRADO
1702/01	28/02/2001	Ass. Pilotos Motocross	15 anos	Construção Sede	SIM	Revogação	Terreno vazio, sem atividades.	EXPIRADO
2061/05	02/06/2005	Paróquia Bom Jesus	10 anos	Uso de Predio Escolar pela Pastoral da Criança --	SIM	Regularização	Uso de apoio da Zoonose (Município)	EXPIRADO
2237/06	27/12/2006	Igreja Presbiteriana do Turvo de Pilar	10 anos	Uso de Predio Escolar para assist. Social	SIM	Revogação	Terreno vazio, sem atividades.	EXPIRADO
2305/07	09/11/2007	Igr. Pentecostal Família de Cristo	20 anos	Cursos pintura, corte costura, entrega de sopa	SIM	Regularização	As atividades da Igreja Pentecostal foram descontinuadas, hoje é uma Congregação.	EM VIGÊNCIA – EXPIRA EM 2027



CÂMARA MUNICIPAL DE PILAR DO SUL

Plenário Vereador Orlando Estevam de Oliveira

Rua Cel. Moraes Cunha, 457, Centro, CEP: 18.185-000
Telefone: (15)3278-1354/2388 | email: cmpilardosul@hotmail.com | www.camarapilardosul.sp.gov.br



2897/14	28/03/2014	Ass.Espolio Tem. Almeida – Fazenda Pilar	05 anos	Defender cultura e costumes das comunidades remanescentes	SIM	Revogação	A concessão já foi cassada pelo município, porém não foi encontrada a lei respectiva. Terreno vazio e sem atividades.	EXPIRADO
2948/14	17/10/2014	Inst.Pastor Alfredo Reikdal	15 anos	Construção prédio c/objetivo solidariedade	SIM	Revogação	Terreno vazio e sem atividades.	EM VIGÊNCIA – EXPIRA EM 2029
3000/15	29/05/2015	Telefonica Brasil	Precário	Instalação telefone público	NÃO	Revogação	Telefone público desativado	
3048/15	17/12/2015	Igr. Avivamento Bíblico	30 anos	Regularização Docto Lote e Construção sede para assistência Social, distr. Cestas básicas	SIM	Revogação	Terreno vazio e sem atividades. A entidade já manifestou interesse em cessar a concessão.	EM VIGÊNCIA – EXPIRA EM 2045
3049/15	17/12/2015	Convenção Estadual Igr. Pentecostais Brasil para Cristo	30 anos	Construção Sede para projeto social Força para Viver	SIM	Revogação	Terreno vazio e sem atividades.	EM VIGÊNCIA – EXPIRA EM 2045