



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 Nº 192/2024

PROJETO DE LEI Nº 70/2024

PROPONENTE: PODER EXECUTIVO

REQUERENTE: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO.

Assunto: Regulariza a concessão de direito real de uso sobre imóvel abaixo especificado, outorgada pela Lei Municipal nº 2.305/2007 e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Legislativa desta Casa, para a emissão de parecer de caráter **opinativo**, o Projeto de Lei nº 70/2024 de 16 de agosto de 2024 de autoria do Poder Executivo, para análise quanto aos aspectos referentes à técnica legislativa, legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

Trata-se de projeto de lei com a finalidade de regularizar a concessão de direito real de uso sobre o imóvel localizado na Rua Juvenal Marques, esquina com a Rua Pedro de Góes Vieira, Campo Grande, neste município, outorgada pela Lei Municipal nº 2.305/2007, para figurar a atual ocupante como concessionária, a Igreja Evangélica de Deus Ministério de Madureira.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passe-se à apreciação sob o prisma jurídico.

2. DAS FUNÇÕES DA PROCURADORIA LEGISLATIVA

A Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Pilar do Sul, órgão consultivo com previsão no art. 11 da Lei Complementar nº 274/2014, exerce as funções de assessoramento jurídico e de orientação da Mesa Diretora, da Presidência da Casa e dos setores legislativos, através da emissão de pareceres escritos e verbais, bem como de opiniões fundamentadas objetivando a tomada de decisões, por meio de reuniões, de manifestações escritas e de aconselhamentos. Trata-se de órgão público que, embora não detenha competência decisória, orienta juridicamente o gestor público e os setores legislativos, sem caráter vinculante.

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva desta Procuradoria Legislativa, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme Hely Lopes Meirelles na obra Direito Administrativo Brasileiro,



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



41ª ed., Malheiros Editores: São Paulo, 2015, p. 204, “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, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

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).

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

Desse modo, a função consultiva desempenhada por esta Procuradoria Legislativa **não é vinculante**, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os nobres Vereadores formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico.

3. DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVA

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.



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



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.

4. ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente análise do Projeto de Lei versa sobre os aspectos jurídicos e sua conformação com a Constituição Federal de 1988 e as Leis Nacionais.

Prefacialmente, importante destacar ainda que o exame desta Procuradoria Legislativa cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Assim sendo, informa que escapa da alçada desta Procuradoria Legislativa a análise política do Projeto de Lei, portanto, será analisada a matéria unicamente sob a ótica jurídica.

4.1 – Da admissibilidade, da iniciativa e da constitucionalidade.

Primeiramente, é de se salientar que não se analisará a constitucionalidade da lei autorizadora, visto que deve esta advogada delimitar-se no assunto em questão, qual seja a regularização. É de se ratificar que a lei nº 2.305/2007 está constituída no mundo jurídico, não havendo qualquer processo que a 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:

(...)

XL – administrar os bens do município e sai alienação na forma da 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



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.

Portanto, foram respeitadas a iniciativa, a competência e a constitucionalidade para a propositura do Projeto de Lei nº 70/2024, uma vez que apresentado pelo Executivo Municipal.

4.2 – Da legalidade do projeto.

No que se refere à **LEGALIDADE**, está encontra-se prejudicada, pelos motivos a seguir aduzidos:

Extraí-se da análise da normativa em voga, assim como dos documentos que a acompanham, que se trata de um pedido de regularização para a concessão de direito real de uso de bem público, no caso, o imóvel localizado na Rua Juvenal Marques, esquina com a Rua Pedro de Góes Vieira, Campo Grande, neste município, outorgada pela Lei Municipal nº 2.305/2007.

Outrossim, o Projeto em análise busca a modificação da concessionária Igreja Pentecostal Família de Cristo Unida, que detinha a concessão do aludido imóvel, outorgada por meio de Lei Municipal nº 2.3075/2007, que transferiu a posse para outra igreja, qual seja a Igreja Evangélica de Deus Ministério de Madureira, a qual vem ocupando de forma irregular o imóvel público desde então.

Contudo, de acordo com o contrato firmado com a Igreja Pentecostal Família de Cristo Unida, em sua Cláusula 2ª “A Concessionária obriga-se a não utilizar o imóvel para fins estranhos aos previstos no Artigo 2º da Lei Municipal nº 2.305/2007, bem como **não cedê-lo no todo ou em parte a terceiros**, obrigando-se ainda, a impedir por todos os meios lícitos o esbulho possessório do imóvel, cientificando a Concedente prontamente acerca de qualquer turbção de posse que venha ocorrer no referido imóvel”. (Grifei).

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



Assim sendo, a Igreja Pentecostal Família de Cristo Unida descumpriu uma cláusula do contrato firmado com o Poder Executivo e cedeu a sua concessão a terceiros, que neste caso é a Igreja Evangélica de Deus Ministério de Madureira.

Logo caberia ao Poder Executivo ao tomar conhecimento deste fato, tomar as providências necessárias para a desocupação do imóvel, como menciona o Art. 3º da Lei nº 2.305/2007 (cláusula de rescisão pelo Poder Executivo), vejamos:

Lei nº 2.305/2007 – Autoriza o Poder Executivo a outorgar a favor da Igreja Pentecostal Família de Cristo Unida, 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).*

Porém, por falta de fiscalização pelo Poder Público, isso não ocorreu. Agora a Prefeitura Municipal vem a esta Casa Legislativa tentar consertar um erro, que deveria ter sido corrigido no momento que soube da ocupação de terceiros no imóvel público.

Ademais, a Prefeitura Municipal se comprometeu perante o Ministério Público deste município, a cessar com as concessões de direito real de uso (realizadas sem licitação) que não estivessem cumprindo com as cláusulas previstas nas leis que autorizaram suas concessões. Assim com base no Inquérito Civil nº 14.0377.0000125/2018-3, **o município de Pilar do Sul se comprometeu a cessar, perante o Ministério Público de São Paulo, as concessões de direito real de uso cuja a concessionária não estivessem mais em atividades no local ou não tivesse feito uso do bem público concedido.** (Grifei).

Denota-se ainda, um erro que caracteriza a Ilegalidade do Projeto de Lei em análise, como por exemplo, o CNPJ referido no Projeto como pertencente à Igreja Evangélica de Deus Ministério de Madureira, porém o CNPJ citado refere-se à outra pessoa jurídica, conforme busca no Cadastro Nacional de Pessoal Jurídica, ou seja, o CNPJ aludido remete-se a Igreja Evangélica Assembleia de Deus em São Paulo, Bras-Capital.

Outra ilegalidade verificada encontra-se no Art. 2º do Projeto, onde consta que a concessão será outorgada pelo prazo de 20 (vinte) anos, podendo ser renovada por igual período. Ocorre que isso caracteriza uma nova concessão e pelo ordenamento jurídico isso não poderia ocorrer em ano eleitoral e nem sem a devida licitação.

Além disso, com relação às vedações do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/1997, segundo o qual: **“No ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens,**



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



valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.”.

Destarte, embora a aludida vedação precise ser avaliada caso a caso, impele alertar que a regularização a concessão de uso ora pretendida, realizada sem licitação, pode incidir na vedação legal, o que também precisa ser corretamente analisada.

Aliás, é necessário delimitar a matéria que está sendo regularizada, 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 criou o instituto entre nós.”²

Consequentemente, a concessão é o contrato, e da lei pretendida a ser regularizada por simples leitura percebe-se que é apenas autorizativa à assinatura dos contratos. Entendam nobres parlamentares, o instituto da regularização 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 regularização para fins contratuais, pois esse é o que deveria ser encerrado e não a lei.

Ademais, como uma das principais funções do Poder Legislativo é a fiscalização, portanto cabe aos nobres parlamentares fiscalizarem a lisura da atuação da administração pública.

5. CONCLUSÃO

Quanto ao mérito da propositura do projeto de Lei em análise, refoge às atribuições e competências desta Procuradoria Legislativa nele incursionar-se.

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

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



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 regularizar a lei, pois ela contém cláusula de rescisão em caso de não cumprimento do contrato.

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

Portanto, considerando todo o exposto, esta Procuradoria Legislativa manifesta-se **pela ILEGALIDADE DO PROJETO DE LEI**, conforme explanado no item 4.2 deste parecer.

Importante salientar ainda que, a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Este projeto de lei deverá ser submetido à análise das Comissões permanentes, para emissão de parecer e posterior inclusão na ordem do dia, devendo, após, a proposta ser discutida e votada, nos termos do art. 57, inciso VI da Lei Orgânica Municipal, mediante manifestação de 2/3 (dois terços) dos membros desta Casa Legislativa.

No mais, alerte-se para possível incidência das vedações do art. 73, §10, da Lei nº 9.504/1997, considerando se tratar de concessão gratuita, em ano eleitoral.

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa. Estando esta análise plenamente fundamentada, encaminho-a a Vossas Excelências me coloco à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas.

Pilar do Sul-SP, 06 de novembro de 2024.

DANIELE CRISTINA DE SOUZA

Advogada - OAB/SP nº 379.041.