



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 31/2025

PROJETO DE LEI Nº 23/2025

PROPONENTE: PODER EXECUTIVO

REQUERENTES: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Assunto: Autoriza o Poder Executivo a celebrar convênio com o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN-SP para alienar mediante concessão de direito real de uso ao imóvel que especifica, bem como, a cessão de empregados públicos e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Foi encaminhado a esta Procuradoria Legislativa, para a emissão de parecer de caráter **opinativo**, o Projeto de Lei nº 23/2025 de 01 de abril de 2025 de autoria do Poder Executivo, para análise quanto aos aspectos referentes à técnica legislativa, legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

O presente projeto tem como objetivo firmar convênio com o DETRAN-SP para a instalação e funcionamento de uma unidade descentralizada no município de Pilar do Sul, com duração inicial de 01 (um) ano, prorrogável por até 05 (cinco) anos.

Para tanto, será concedida parte de um galpão público localizado no Recinto de Festas “Chico Mineiro” e cedidos 02 (dois) empregados públicos municipais, conforme Plano de Trabalho anexo. A concessão de uso do imóvel será formalizada por instrumento próprio, com cláusulas que garantam o cumprimento da finalidade, sob pena de revogação e devolução do imóvel, sem indenização por benfeitorias. As despesas correrão por conta de dotação orçamentária própria.

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



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



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, 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 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



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



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.

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 competência e da iniciativa.

Quanto à competência, não há óbice à proposta, visto que conforme dispõe o artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, “*Compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local*”.

No mesmo sentido, o artigo 11, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Pilar do Sul refere que “*Ao Município compete legislar, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive concorrentemente com a União e o Estado*”.



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



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.

Outrossim, consonante a jurisprudência do Egrégio Supremo Tribunal Federal (STF), as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas, o que é o caso da propositura legislativa em análise.

Portanto, a matéria pública municipal, se adéqua efetivamente à definição de interesse local.

A respeito da iniciativa para a deflagração do processo legislativo, uma vez que o Projeto de Lei Complementar apresentado propõe-se a organização administrativa e o funcionamento dos serviços públicos do município de Pilar do Sul e tem-se por adequada a iniciativa do Chefe do Executivo, nos termos do artigo 65, inciso V da Lei Orgânica Municipal:

Art.30 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham:

(...)

V – organização administrativa e o funcionamento dos serviços públicos.

Logo, foram respeitadas a iniciativa e a competência para a propositura do Projeto de Lei nº 23/2025, uma vez que apresentado pela autoridade competente.

4.2 – Da constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar.

Quanto à constitucionalidade do projeto, não há óbice jurídico, visto que foi respeitado o rito legislativo disposto na Lei Orgânica Municipal.

Logo, o projeto em análise atende tanto o requisito material e o formal para a sua propositura.

4.3 – Da legalidade do Projeto de Lei Complementar.

No que se refere à **LEGALIDADE**, há pontos que comprometem sua observância. Tanto o contrato quanto o plano de trabalho anexados ao Projeto de Lei deixam claro que “*o convênio em tela não contempla repasse de recursos financeiros entre os partícipes, correndo as despesas à conta dos respectivos orçamentos* (...)”. No entanto, não há qualquer

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



documento que detalhe quais serão essas despesas nem em qual dotação orçamentária elas estarão alocadas.

Diante disso, a criação de obrigações financeiras deveria vir acompanhada da identificação da origem dos recursos e da estimativa do impacto orçamentário-financeiro, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Alternativamente, deveria haver uma declaração formal de que não haverá geração de novas despesas neste exercício nem nos dois subsequentes. Nenhuma dessas informações, contudo, foi apresentado, o que contraria o disposto no artigo 16 da referida lei:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, sequer consta o código da dotação orçamentária que será utilizado para suportar as despesas previstas na minuta contratual, especialmente na Cláusula Terceira – Das Obrigações, que estabelece, entre outras responsabilidades do Município:

CLAÚSULA TERCEIRA DAS OBRIGAÇÕES

Compete aos partícipes:

(...)

II) por intermédio do Município:

*a) ceder, mediante instrumento jurídico próprio, imóvel a ser utilizado para a instalação e funcionamento da unidade descentralizada do DETRAN-SP, **responsabilizando-se pela sua manutenção e arcando com todos os tributos, seguros e demais encargos, inclusive aluguel quando se tratar de imóvel locado;***

*b) **responder pelo pagamento das despesas referentes a serviços de utilidade pública, tais como fornecimento de água, energia e telefone;***

*g) **alocar recursos em seu orçamento para o atendimento das obrigações assumidas neste convênio;***

*h) **adequar/reformar, quando for o caso, o imóvel em que se instalará a unidade descentralizada, às suas expensas, em conformidade com o Memorial Descritivo oferecido pelo DETRAN-SP;***

*i) **incumbir-se, durante toda a vigência do convênio, da conservação e dos reparos necessários no imóvel cedido;***



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



- j) **contratar serviços terceirizados ou fornecer serviços próprios de limpeza, segurança, manutenção e/ou outros** considerados necessários ao adequado funcionamento da unidade descentralizada do DETRAN-SP;*
- k) ceder, pelo competente instrumento, 02 (dois) empregados públicos municipais, com ônus para a origem, pertencente ao quadro de pessoal do MUNICÍPIO, para exercer, exclusivamente, atividades administrativas instrumentárias ou de meio, necessárias à operacionalização e ao adequado funcionamento da unidade descentralizada do DETRAN-SP;*
- m) **responsabilizar-se pelos encargos trabalhistas, inclusive decorrentes de dissídios coletivos, previdenciários, fiscais, comerciais e outros resultantes da cessão de pessoal;***

Outro ponto que merece atenção está na Cláusula Décima – Do Foro, que define o município de São Paulo como competente para dirimir eventuais conflitos decorrentes do convênio. O ideal seria que o foro eleito fosse o do próprio município de Pilar do Sul, justamente para evitar deslocamentos desnecessários e maiores custos ao erário. Esse aspecto merece análise criteriosa por parte dos nobres vereadores, uma vez que interfere diretamente na legalidade material do convênio.

Embora a celebração do convênio com o DETRAN-SP seja, de fato, relevante, a ausência desses documentos compromete a transparência e dificulta a fiscalização por parte do Poder Legislativo.

5. CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Legislativa, conclui-se que restou prejudicado o trâmite da propositura perante a ilegalidade apontada, ou seja, a falta de documentos comprobatórios informando se as despesas com a instalação do posto de atendimento estão de acordo com que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, além da escolha do foro para dirimir dúvidas decorrentes do convênio. Porém, a análise da conveniência e oportunidade pertence ao douto Plenário.

Assim, emite-se **parecer favorável com recomendação** ao Projeto de Lei nº 23/2025, visto a ilegalidade apresentada. Logo, após a juntada dos documentos e da correção com relação ao foro não haverá óbice legal a tramitação do Projeto.

Quanto ao mérito da proposição do Projeto de Lei em análise, não compete a esta Procuradoria Legislativa aprofundar-se em sua apreciação. Cabe exclusivamente aos Vereadores, no exercício de suas atribuições legislativas, avaliar a adequação da medida em relação aos interesses públicos, observando as formalidades legais e regimentais aplicáveis.



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



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 da Lei Orgânica Municipal, mediante a aprovação de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal.

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, 15 de abril de 2025.

DANIELE CRISTINA DE SOUZA

Advogada - OAB/SP nº 379.041.