



Processo Legislativo Eletrônico nº 1822/2024

Projeto de Lei nº 53/2024

Ementa: Autoriza o Poder Executivo a firmar termo de concessão de direito real de uso parcial do imóvel com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC

Proponente: Prefeito Municipal de Viana

Consulente: Presidente da Câmara Municipal de Viana

PARECER JURÍDICO

Processo Legislativo. Projeto de Lei nº 53/2024, de autoria do Prefeito. Autoriza o Poder Executivo a firmar termo de concessão de direito real de uso parcial do imóvel com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC. 1. Competência do Município (CF, arts. 29 e 30, I). 2. Iniciativa privativa do Prefeito (CF, art. 61, §1º, II, b c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II). 3. Rito Sumário (LOMV, art. 33, §1º). 4. Aspecto material observado. 5. Constitucionalidade, legalidade. 6. Regular técnica legislativa. 7. Recomendação.

1. RELATÓRIO

Inicialmente cumpre ser registrado que o Projeto de Lei nº 53, de 10 de dezembro de 2024, encaminhado pelo Prefeito através do OF/PMV/SEMGOV/Nº 0344/2024, foi protocolizado na Secretaria da Câmara Municipal de Viana em 10 de dezembro de 2024 (cf. recebimento às fls. 07/08), sob o nº de Protocolo 1450/2024.

Sua leitura se deu na primeira sessão ordinária (177ª), tendo sido encaminhado à Presidência; com despacho para à Procuradoria, com vista a aferição da legalidade e constitucionalidade, nos termos do art. 150 do Regimento Interno, conforme r. despacho pela Presidência verbalizado na mesma data para leitura na pauta da sessão ordinária seguinte (fl. 09).

Está sendo adotada como parte do relatório, os termos da mensagem ao Projeto de Lei nº 53/2024, que assim se encontra vazada:

Tenho a honra de encaminhar a esta Casa Legislativa o Projeto de Lei que visa criar a concessão de direito real de uso parcial de imóvel entre o Município de Viana e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, com o objetivo de instalação e operação de uma unidade educacional.

A proposta surge da necessidade de promover o desenvolvimento educacional e profissionalizante de nossa população, especialmente voltado para as demandas do mercado de trabalho local e regional. O SENAC, instituição de reconhecida competência no ensino técnico e de qualificação, tem a expertise necessária para oferecer cursos que atendam às áreas de maior potencial de crescimento e empregabilidade em nossa região.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Por meio deste Projeto de Lei, propomos a concessão do direito real de uso de imóvel municipal, de forma a viabilizar a instalação de uma unidade educacional que proporcionará aos cidadãos de Viana a oportunidade de acesso à educação de qualidade, capacitação técnica e inclusão no mercado de trabalho.

A implantação de uma unidade do SENAC no município será um marco importante para a formação profissional de nossa população, contribuindo diretamente para a redução da desigualdade social e promovendo a melhoria da qualidade de vida de nossos cidadãos.

Na certeza de que esta Casa de Leis e seus Ilustres Representantes, ao apreciar o teor do projeto anexo e as razões que o justificam apoiarão esta iniciativa em reconhecimento ao seu inegável interesse público, para que seja deliberado e aprovado, em REGIME DE URGÊNCIA, nos termos do artigo 33 da Lei Orgânica do Município de Viana/ES.

Por derradeiro, registre-se que o Projeto de Lei nº 53/2024 tramita pelo rito sumário (LOMV, art. 33, §1º, c/c RICMV, art. 169, §1º), podendo ser aplicado o rito sumaríssimo (RICMV, art. 162, ss.) por se tratar da última sessão legislativa ordinária.

2. COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA - NATUREZA DO PARECER

A manifestação da Procuradoria, mediante parecer, é sob o prisma estritamente jurídico, pois não compete aos aludidos órgãos adentrar sobre o mérito legislativo (conveniência e oportunidade) das proposições legislativas, além do ato de este parecer ser de caráter meramente opinativo, isto é: *não vinculado, inclusive, não lhes cabendo qualquer responsabilidade solidária, conforme entendimento do STF*¹.

No mesmo sentido a doutrina, conforme escólio de MEIRELLES, Hely Lopes²:

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.

De igual maneira leciona a doutrina Maria Silvia Zanella Di³:

Quando a lei o exige como pressuposto para a prática de ato final. A obrigatoriedade diz respeito à solicitação do parecer (o que não lhe imprime caráter vinculante). Por exemplo, uma lei que exija parecer jurídico sobre todos os recursos encaminhados ao chefe do Executivo; embora haja obrigatoriedade de ser emitido o parecer sob pena de ilegalidade do ato final, ele não perde o seu caráter opinativo.

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. Cf., art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei 8.906, de 1994, art. 2, parágrafo 3, art. 7, art. 32, art. 34, IX. I - Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo a contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 13. Ed. São Paulo: Mallheiros, 2001.p.377).II – O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei nº. 8906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido. (MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – MANDADO DE SEGURANÇA. Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO. Julgamento: 06/11/2002 Órgão Julgador: Tribunal Pleno). (destaques da Procuradoria e Consultoria Jurídica)

² Direito Administrativo Brasileiro. ed. 27. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 191.

³ Direito administrativo. ed. 17. São Paulo: Atlas, 2004.





Portanto, o parecer jurídico tem apenas caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação da proposta legislativa, nem tampouco a sua aprovação, conforme tem entendido o STF (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Ministro Marco Aurélio de Mello – STF):

“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.”

Ainda neste sentido, é imperioso ser destacado que os advogados públicos atuam com independência técnica e autonomia funcional (EAOAB, art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, §§ 1º e 2º e art. 32), conforme se verifica de trecho do Habeas Corpus 98.237, de relatoria do Exmo. Ministro Celso de Mello⁴:

[...] O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. (HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010”.

Assim, tanto o Presidente da Câmara, quanto as Comissões Competentes são livres no seu poder de decisão, ficando ressalvado o caráter opinativo da Procuradoria, sendo forçoso se concluir que a emissão de parecer jurídico não substitui o parecer das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

A fundamentação está sendo dividida nos subitens abaixo, quais sejam: a) *aspecto formal*; b) *aspecto material* e; c) *técnica legislativa*.

3.1. Aspecto formal – admissibilidade

Por constitucionalidade formal deve-se entender a compatibilidade do projeto de lei com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Constituição Federal, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados.

É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da forma de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de formação da norma).

O aspecto formal está sendo subdividido nos subitens: a) *competência* e; b) *iniciativa*.

⁴ HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010





3.1.1. Competência local

Cumpra desde logo asseverar que a matéria tratada no Projeto de Lei nº 53/2024 é *iminentemente de interesse local* (CF, art. 30, I), como sendo aquele que diz predominantemente respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal.

Neste sentido, no RE 313060/SP, a Ministra Ellen Gracie Northfleet, DJ de 24/02/06, se manifesta no sentido de que: *"A competência constitucional dos Municípios de legislar sobre assuntos de interesse local não tem o alcance de estabelecer normas que a própria Constituição, na repartição de competências, atribuía à União e aos Estados"*.

No mesmo sentido, leciona MEIRELLES, Hely Lopes, que *"[...] interesse local não é interesse exclusivo do Município, não é interesse privativo da localidade, não é interesse único dos municípios [...]. Não há interesse municipal que não seja reflexamente da União e do Estado-Membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da federação brasileira."*⁵ e, ainda, BASTOS, Celso Ribeiro, para quem *"O que define e caracteriza interesse local, inscrito como dogma constitucional é a preponderância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União"*.⁶

Ainda sobre a competência dos municípios, MEIRELLES acentua que *"Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. [...] Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais)."*

No mesmo passo, CRETILLA JÚNIOR, José, *"O Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez situado dentro do País, que é a união indissolúvel dos Estados-Membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a predominância, jamais a exclusividade."*

Assim, da competência local (municipal) se encontra estampada no art. 1º, que incluiu os municípios como entes da federação, bem como o art. 29, *caput*, que estabeleceu a sua autonomia administrativa, legislativa e orçamentária, financeira e contábil, inclusive e neste caso, mediante controle externo pela Câmara, auxiliada pelo Tribunal de Contas e, controle interno pelo próprio município (art. 31), todos da Carta Política Federal.

⁵ *Direito Municipal Brasileiro*, 16 edição, ano 2008, p. 111/112.

⁶ *Curso de Direito Constitucional*, 22 ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p.319.

⁷ *Comentários à Constituição de 1988*, v. IV, p. 1.889.





Indo além, a despeito do *predominante interesse local* sobre a matéria tratada no Projeto de Lei nº 53/2024, conforme disposição expressa do art. 29, c/c 30, I, da Carta Política Federal. Ainda neste passo, a Carta Política Local, ainda dispõe a Carta Política Local, Capítulo III – Da Administração Pública, Seção VI – Dos bens Municipais, que:

Art. 94 são bens do Município os que atualmente lhe pertencem e os que lhe vierem a ser atribuídos.

Parágrafo único - Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao Município.

Art. 95 Cabe ao Prefeito a administração do patrimônio municipal, respeitada a competência da Câmara quanto aos bens utilizados em seus serviços.

Portanto, a competência é local.

3.1.2. Iniciativa Privativa | Prefeito

Analizada a competência, passa-se a iniciativa do processo legislativo. Assim, à luz do *princípio da simetria*⁸ é determinada a exigência de observação obrigatória pelos demais entes da federação quanto as matérias privativas do Chefe do Poder Executivo Federal, com vista a consagrar o *princípio da separação dos poderes* (CF, art. 2º), cujas matérias se encontram previstas no art. 61, § 1º, II, *b*, da Constituição Federal, que no caso da Lei Orgânica do Município de Viana se encontra prevista no art. 31, parágrafo único, II, por ser atributo do Prefeito, no caso na concessão de direito real de uso, ressalvados o bens destinados a administração da Câmara Municipal.

Verifica-se que a matéria prevista na proposta legislativa ora sob exame se encontra dentre aquelas elencadas como privativas do Chefe do Poder Executivo, fato incontestável. Entretanto, preleciona FERREIRA FILHO⁹ que, no quadro institucional vigente, não se pode falar em verdadeira *iniciativa geral*. *Afinal, a nenhum dos órgãos do Estado é conferido o poder de desencadear o processo legislativo sobre matérias de qualquer natureza. Todos os órgãos superiores do Estado exercem um poder de iniciativa limitado*".

Conclui-se, pois, que a reserva de iniciativa legislativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por *disposição constitucional expressa*. É o que entende o Supremo Tribunal Federal (RE 309425/SP e RE 1322918/RJ), conforme se depreende do seguinte fragmento: "A Constituição de 1988 admite a *iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário*. A *iniciativa reservada*, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve,

⁸ "Princípio da Simetria" é aquele que exige que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas (Lei Orgânica é como se fosse a "Constituição do Município"), os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição da República (Constituição Federal) - principalmente relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

⁹ *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995), a iniciativa não pode ser considerada uma das fases do processo legislativo, mas tão-somente o ato que o desencadeia.





necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado”.

Lado outro, preleciona MEIRELLES, Hely Lopes¹⁰, para quem:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a ‘normativa’, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre a sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no Prefeito.

Eis aí a distinção marcante entre missão ‘normativa’ da Câmara e a função ‘executiva’ do Prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

[...] A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções (CF, art. 2º).

Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo. Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º). Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias.

[...] Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ‘ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

A rigor, a aferição quanto a iniciativa é por *simetria e por exclusão*, uma vez que o texto constitucional e infraconstitucional (Carta Política Local) estabelece as matérias privativas do Prefeito, sendo a matéria orçamentária uma delas (CF, art. 61, § 1º, II, b, c/c LOMV, art. 31, parágrafo único, II).

Assim, o referenciado art. 165, III, da Carta Política Federal, estabelece que: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: III - os orçamentos anuais”, cuja previsão é de reprodução e observância obrigatória pelos demais entes da federação, fato que é verificado no art. 110 da Carta Política Local.

¹⁰ Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 438/439





A matéria tratada no Projeto de Lei nº 52/2024 é matéria curial as leis orçamentárias orçamento (proposta anual), cuja competência é privativa do Presidente da República (CF, art. 61, §1º, II, *b*), replicado à luz do princípio da simetria no art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 95, da Carta Política Local.

Assim, inobservada a iniciativa pelo Prefeito no caso *de quaisquer das matérias* previstas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, à luz do princípio da simetria, essa será declarada inconstitucional por vício formal, conforme o seguinte julgado:

6500713603 - 0552713 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. EMENDA PARLAMENTAR AO PLANO PLURIANUAL DO ESTADO DA PARAÍBA. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA COM A PROPOSTA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PREVISÃO DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA DE EMENDAS INDIVIDUAIS ANTES DO TÉRMINO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO. DESACORDO ENTRE OS PRAZOS DO PLANO PLURIANUAL E DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. 1. Previsão de prazos específicos para a execução orçamentária e financeira referente às emendas individuais, quando tiver por destinatários Municípios, na Lei do Plano Plurianual 2024-2027 do Estado da Paraíba. Previsão de prazo para solicitação de alteração do "campo Meta Específica" de emendas individuais impositivas. 2. Dispositivos impugnados originados de emenda parlamentar, tendo ocorrido veto e, após, a sua derrubada. **Iniciativa do Chefe do Poder Executivo para proposições legislativas em matéria orçamentária. Inexistência de pertinência com a proposição original.** 3. Cronograma de execução orçamentária e financeira, com termo final no curso do exercício financeiro correspondente. Interferência na condução orçamentária diante do seu ciclo ordinário e das contingências de ordem técnica. Incompatibilidade com o princípio da separação dos Poderes e do devido processo orçamentário. 4. Prazos previstos no Plano Plurianual em desacordo com aqueles previstos na Lei de diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária. Cenário de insegurança jurídica. 5. Incertezas do administrador quanto à regular execução orçamentária e financeira. 6. Medida cautelar referendada para suspender a eficácia dos §§ 3º e 4º do art. 9º da Lei Estadual 13.040/2024, do Estado da Paraíba, até o efetivo julgamento de mérito. (STF; ADI-MC-Ref 7.643; PB; Tribunal Pleno; Rel. Min. Alexandre de Moraes; Julg. 11/06/2024; DJE 18/06/2024)

Assim, quaisquer das matérias elencadas no art. 61, §1º, II, da Carta Política Federal, são privativas do Presidente da República, que à luz do princípio da simetria são privativas do Prefeito, conforme disposto no art. 31, parágrafo único, II, e, especialmente o disposto no art. 95 da Carta Política Local, que se não observada a iniciativa privativa do Prefeito, será essa declarada inconstitucional por vício formal, conforme entendimento do STF (Ag.Reg. no RE 612594/RJ)¹¹, bem como advertência de MEIRELLES, Hely Lopes¹² *"que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto."*

¹¹ EMENTA: Agravo regimental no recurso extraordinário. Representação por inconstitucionalidade. Artigo 323, § 2º, da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Matéria orçamentária. Vício de iniciativa. Precedentes. Jurisprudência da Suprema Corte é pacífica no sentido de constituir ingerência na esfera do Poder Executivo a edição de normas afetas à matéria orçamentária por iniciativa do Poder Legislativo. 2. Agravo regimental não provido.

¹² *Direito Municipal Brasileiro*. 17 ed. Adilson Abreu Dallari (coordenador). São Paulo: Malheiros, 2014, p. 689.





Portanto, à luz do princípio da *separação dos poderes* ou dos *freios e contrapesos*, a propositura da matéria prevista no Projeto de Lei nº 53/2024 é indiscutivelmente de iniciativa privativa do prefeito, conforme se verifica do art. 31, parágrafo único, II, c/c art. 95, da Carta Política Local, por se tratar de matéria de organização orçamentária.

3.2. Aspecto material

Neste item, dividido nos seguintes subitens: a) da observância à reserva legal; b) da proposta legislativa; c) da concessão de direito real de uso; d) (des) necessidade do processo licitatório por interesse social; e) cláusula de reversibilidade – hipóteses; e f) ausência de previsão quanto as benfeitorias.

3.2.1. Da observância à reserva legal

A concessão de direito real de uso se sujeita aos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e publicidade, além da legalidade, previsto no art. 37, *caput* da Carta Política Federal. Portanto, será imprescindível o seu manejo através de lei autorizativa conforme entendimento doutrinário, da lavra de SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho de Arruda¹³:

“é de se salientar a necessidade de Lei Municipal autorizativa da concessão. É justamente nesta lei autorizativa que devem estar os requisitos legitimadores da concessão de direito real de uso a ser efetuada. Nela devem ser determinadas a destinação pública que cada bem concedido deverá atender, bem como as regras para dar efetividade a essas diretrizes.”

A Carta Política Local trata do assunto no seu art. 97 ao prevê:

Art. 97 A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá as seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa e concorrência pública;

II – [...]

§ 1º O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará direito real de uso mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública.

Portanto, a matéria tratada no Projeto de Lei nº 53/2024 se sujeita ao princípio da reserva legal.

3.2.2. Da proposta legislativa

O Projeto de Lei nº 53/2024 se encontra assim redigido:

¹³ Concessão de direito real de uso de utilidade pública – Possibilidade de o poder público conferir a particular a gestão exclusiva de seu bens para fins de utilidade pública. Hipótese em que a outorga independe de licitação, por ser esta inexigível., Boletim de licitações e contratos, vol. 10, n. 12, p. 593 a 602, dez. 1997, p. 599.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

PROJETO DE LEI Nº 0XX/2024

Autoriza o Poder Executivo Municipal a firma termo de concessão de direito real de uso parcial do imóvel com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC

O PREFEITO MUNICIPAL DE VIANA, ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso de suas atribuições legais previstas no art. 60, Inciso IV da Lei Orgânica do Município, faz saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a firmar Termo de Concessão de Direito Real de Uso Parcial de Imóvel com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC/ES, inscrito no CNPJ nº 03.743.301/0001-01, para disponibilizar o espaço do Centro de Qualificação Profissional, localizado na Rua Domingos Vicente, 10, 2º andar - Centro, no Município de Viana/ES.

Art. 2º A concessão de direito real de uso terá prazo inicial de 20 (vinte) anos, podendo ser prorrogada por iguais períodos mediante avaliação de interesse público e conveniência administrativa, devidamente justificadas.

Art. 3º O imóvel concedido deverá ser utilizado exclusivamente para atividades relacionadas à formação e qualificação profissional, sendo vedada sua utilização para qualquer outro fim.

Art. 4º O SENAC se compromete a:

I - Utilizar o imóvel exclusivamente para a instalação e operação de uma unidade educacional, com foco em cursos de qualificação profissional e capacitação técnica para a população local e regional;

I - Manter o imóvel em bom estado de conservação e funcionamento, realizando as manutenções necessárias, de modo a garantir a qualidade das instalações para o desenvolvimento das atividades educacionais;

III - Atender a demanda educacional conforme os parâmetros e necessidades estabelecidas pelo Município, com a priorização da oferta de cursos nas áreas de maior demanda local;

IV - Elaborar e executar projetos pedagógicos que atendam às necessidades da população de Viana, considerando os desafios e as vocações regionais.

Art. 5º O Município de Viana, como concedente, compromete-se a:

I - Garantir o uso exclusivo do imóvel pelo SENAC para fins educacionais, conforme o estabelecido nesta Lei;

II - Fiscalizar as condições do imóvel e o cumprimento das obrigações por parte do SENAC, mediante a apresentação de relatórios periódicos e vistorias;

III - Possibilitar o acesso da população ao SENAC, com prioridade para pessoas em situação de vulnerabilidade social ou economicamente desfavorecidas.

Parágrafo único. O descumprimento das condições previstas nesta Lei ou no Termo de Concessão de Direito Real de Uso Parcial do Imóvel implicará na rescisão imediata do termo e no retorno do imóvel ao patrimônio municipal, sem ônus para o Município.





Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

Viana - ES, 10 de dezembro de 2024.

WANDERSON BORGHARDT BUENO

Prefeito Municipal de Viana

3.2.3. Da concessão de direito real de uso | conceito

Conforme predito, o art. 97, §1º, da Carta Política Federal, dispõe que § 1º O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará direito real de uso mediante prévia autorização legislativa e concorrência pública.

O Decreto-Lei nº 271/67 é a legislação pioneira, como ato normativo federal a regulamentar a concessão de direito real de uso (CDRU). Inclusive, ainda se encontra vigente naquilo que não conflitar com as normas constitucionais demais legislações pertinentes; oportunidade em que se cita a Lei 9.636/98, que dispõe sobre os bens da União, Lei 13.465/17, que dispõe sobre a regularização fundiária e urbana (REUB), e Lei 14.133/21 (Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos).

Doutrinadores pátrios, como MEIRELLES, Hely Lopes¹⁴, conceituam o instituto:

Concessão de direito real de uso – é 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, cultivou qualquer outra exploração de interesse social.

Ainda neste sentido, MELLO, Celso Antônio Bandeira de:¹⁵

contrato pelo qual a Administração transfere, como direito real resolúvel, o uso remunerado ou gratuito de terreno público ou do espaço aéreo que o recobre, para que seja utilizado com fins específicos por tempo certo ou por prazo indeterminado.

e, bem assim CARVALHO FILHO, José dos Santos:¹⁶

A concessão de direito real de uso salvaguarda o patrimônio da Administração e evita a alienação de bens públicos, autorizada às vezes sem qualquer vantagem para ela. Além do mais, o concessionário não fica livre para dar ao uso a destinação que lhe convier, mas, ao contrário, será obrigado a destiná-lo ao fim estabelecido em lei, o que mantém resguardado o interesse público que originou a concessão real de uso.

Convém distinguir o instituto de concessão de uso com o instituto de concessão de direito real de uso. O primeiro outorga o uso de um bem público ao particular, mas não cria direito real, que pode ter finalidade econômica, social ou administrativa, geralmente a

¹⁴ Direito Administrativo Brasileiro. 26ª Ed., Atualizada, São Paulo, Malheiros, 2001, p. 485/490.

¹⁵ Curso de Direito Administrativo, 13ª ed., Revista, atualizada e ampliada, São Paulo, Malheiros, 2000. p. 768.

¹⁶ Manual de Direito Administrativo, 9ª ed., Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002, p. 897.





título e/ou caráter precário, se encontra previsto no art. 99 da Carta Política Local, nas modalidades de concessão administrativa, permissão ou autorização, não é transferível o domínio. Também depende de autorização legislativa.

O segundo (CDRU), é o um direito real de uso, para fim específico, geralmente de interesse social (v.g. regularização fundiária), também intransferível o seu domínio, conforme predito, assegurada apenas a fruição. A doutrina também acompanha este entendimento pois para MELLO¹⁷, para quem *"diverge da simples concessão de uso pelo fato de que, ao contrário daquela – na qual apenas se compõe de um direito de natureza obrigacional (isto é, pessoal) –, instaura um direito real"* e CARVALHO FILHO ao afirmar que se diferencia da concessão de uso, pois na CDRU é outorgado ao concessionário um direito real e os fins da CDRU são previamente estabelecidos em lei, sendo que a concessão comum nem sempre estarão presentes os fins sociais.

Verifica-se, pois, que a concessão de direito real de uso não extingue, nem tampouco modifica o domínio do bem público, mas tão somente a sua fruição que passa a ser determinada pelos interesses social e público.

3.2.4. (Des) necessidade de processo licitatório | interesse social

Antes de se adentrar no merecimento, cabe esclarecer o que é o SENAC. Assim, Os Serviços Sociais Autônomos, os quais formam o chamado "Sistema S" (SESC, SENAC, SENAI, SESI, SEST/ e outros), são entidades de direito privado, constituídas por leis próprias, sobre o regime de direito civil, atuando em diversas áreas ao lado do Poder Público.

Os "S", são entidades de direito privado, criadas por leis específicas, sem fins lucrativos, não integram o rol de pessoas pertencentes à Administração Pública, pelo simples motivo de não estarem relacionadas nos art. 4º, II, do Decreto Lei nº 200/1967 e, no art. 37 da Carta Política Federal. MEIRELLES, Hely Lopes¹⁸ conceitua os "S", como sendo:

são entes paraestatais, de cooperação com Poder Público. Com administração e patrimônios próprios [...] Embora oficializados pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários.

No mesmo sentido CARVALHO FILHO, José dos Santos:¹⁹

[...] pessoas de cooperação governamental são aquelas entidades que colaboram como Poder Público a que são vinculadas através da execução de alguma atividade

¹⁷ Curso de direito administrativo, p. 960.

¹⁸ Direito administrativo brasileiro. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 346.

¹⁹ Manual de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 458.





caracterizada como serviço de utilidade pública. Alguns autores as tem denominado de serviços sociais autônomos

No art. 4º, II, do Decreto Lei nº 200/1967 e, no art. 37 da Constituição Federal constam que o "Sistema S" não faz parte de Administração Pública Federal Direta, muito menos a Indireta, pois, aquelas entidades, não estão inseridas no rol taxativo estabelecido. Os Serviços Sociais Autônomos são pessoas jurídicas de direito privado, no exercício de atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais. Apesar de serem entidades que cooperam com o Poder Público, não integram o elenco das pessoas da Administração Indireta, razão porque seria impróprio considerá-las pessoas administrativas (CARVALHO).

Portanto, os "S" são entidades que desenvolvem e/ou executa, serviços de interesse social embora não pertençam ao rol taxativo de pessoas pertencentes à Administração Pública (DL 200/67, art. 4º, II).

Conforme predito, a CDRU adveio da do DL 271/67, cujo art. 7º, alterado pela Lei 11.481/07, passou a ter a seguinte redação:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social.

Neste sentido, a concessão de direito real de uso é que ela deve atender certos fins específicos, entre eles importante aqui é perceber que a concessão de direito real de uso deve obrigatoriamente atender fins específicos, como a regularização fundiária de interesse social, de urbanização, de industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável, preservação das comunidades instaladas, enfim, modalidades que perfazem o interesse social em áreas urbanas.²⁰

Portanto, os "S", onde se inclui o SENAC, por se tratar de entidades que desempenham prestação de serviços de interesse social ou mesmo interesse público relevante inegável, cuja concessão de direito real de uso pela Administração Local poderá dispensar ou inexigir o processo de licitação, no caso a concorrência (LOMV, art. 97, §1º), nos termos do art. 75, II, da Lei 14.133/21.

Embora a nova lei de licitação expressamente não preveja expressamente a dispensa da licitação não se pode olvidar que há interesse social da prestação de serviços pelo sistema "S", onde se inclui o SENAC.

O Projeto de Lei nº 53/2024 estabelece no seu art. 3º a finalidade específica da concessão de direito real de uso, que é a sua utilização exclusivamente para atividades

²⁰ FERREIRA, Iverson Kech. *Concessão de direito real de uso*. Jus brasil.





relacionadas à formação e qualificação profissional, sendo vedada sua utilização para qualquer outro fim; enquanto o art. 4º estabelece as obrigações, destacando-se o disposto nos incisos III, que é *atender a demanda educacional conforme os parâmetros e necessidades estabelecidas pelo Município, com a priorização da oferta de cursos nas áreas de maior demanda local*, bem como no inciso IV, em *elaborar e executar projetos pedagógicos que atendam às necessidades da população de Viana, considerando os desafios e as vocações regionais*.

É inegável que o SENAC desempenha atividade e/ou serviços de interesse social, conforme se in fere do Decreto-Lei 8.621/46 que o criou, conforme assim dispõe:

Art. 3º O SENAC deverá também colaborar na obra de difusão e aperfeiçoamento do ensino comercial de formação e do ensino imediato que com êle se relacionar diretamente, para o que promoverá os acôrdos necessários, especialmente com estabelecimentos de ensino comercial reconhecidos pelo Govêrno Federal, exigindo sempre, em troca do auxilio financeiro que der, melhoria do aparelhamento escolar e determinado número de matriculas gratuitas para comerciários, seus filhos, ou estudantes a que provadamente faltarem os recursos necessários.

§ 1º As escolas do Senac poderão ofertar vagas aos usuários do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) nas condições a serem dispostas em instrumentos de cooperação celebrados entre os operadores do Senac e os gestores dos Sistemas de Atendimento Socioeducativo locais.

§ 2º Nas localidades onde não existir estabelecimento de ensino comercial reconhecido, ou onde a capacidade dos cursos de formação em funcionamento não atender às necessidades do meio, o SENAC providenciará a satisfação das exigências regulamentares para que na sua escola, de aprendizagem funcionem os cursos de formação e aperfeiçoamento necessários, ou promoverá os meios indispensáveis a incentivar a iniciativa particular a criá-los.

devendo, portanto, ser dispensada o certamente licitatório, na forma de concorrência.

3.2.5. Cláusula de reversibilidade | hipóteses

A cláusula de reversibilidade é inerente a função social da propriedade (CF, art. 5º, XXIII), bem como ao interesse público, no caso de descumprimento de cláusulas do contrato, sendo obrigatória constar da lei autorizativa, cujo previsão se encontra prevista, ainda que equivocadamente, no parágrafo único do art. 5º, assim disposta:

Art. 5º [...]

Parágrafo único. O descumprimento das condições previstas nesta Lei ou no Termo de Concessão de Direito Real de Uso Parcial do Imóvel implicará na rescisão imediata do termo e no retorno do imóvel ao patrimônio municipal, sem ônus para o Município.





Conforme se verifica, a *cláusula de reversibilidade* somente ocorrerá no caso de descumprimento das condições prevista no termo concessivo de direito real de uso. Entretanto, é mister a previsão de outras hipóteses de reversão da posse, conforme segue sugestão que, inclusive deverá ser objeto de artigo próprio, e não de um parágrafo único do art. 5º que trata das obrigações do Município de Viana, sob pena de ultraje ao disposto no art. 11, *caput*²¹, da Lcp 95/98, quanto a ordem lógica da cabeça do artigo.

Segue redação ao art. 6º, renumerando-se os demais, na forma de Emenda Aditiva (Recomendação nº 01):

EMENDA ADITIVA Nº 01

Art. 6º A posse do imóvel se reverterá imediatamente ao Poder Concedente, nos seguintes casos:

I - no encerramento das atividades da concessionária antes do final do prazo previsto no art. 2º;

II - a qualquer momento, quando a concessionária se desviar das atividades relacionadas e das obrigações previstas nesta Lei, ou ainda de quaisquer das condições previstas no Termo de Concessão de Direito Real de Uso;

III - em razão do interesse público devidamente justificado e comprovado.

Diante da redação do art. 6º, deverá ser suprimido o parágrafo único do art. 5º, por ocasião da expedição do autógrafo de lei, após deliberação da redação final.

3.2.6. Ausência de previsão quanto as benfeitorias

A CDRU por ser um contrato administrativo que transfere ao particular ou entidades de que desempenham atividades de interesse o uso de bem público, sob condições específicas, se mostra essencial que a lei autorizativa regulamente aspectos quanto a realização de benfeitorias e os direitos delas decorrentes, conforme previsão do art. 1.219²² do Código Civil. Portanto, há necessidade de previsão, conforme segue artigo adiante (Recomendação nº 02). Segue redação ao art. 7º, renumerando-se os demais, na forma de Emenda Aditiva:

EMENDA ADITIVA Nº 02:

²¹ Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e **ordem lógica**, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

²² CC Art. 1.219. O possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto às voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levá-las, quando o puder sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis.





Art. 7º Não serão objeto de retenção ou indenização, as benfeitorias úteis, necessárias ou mesmo voluptuárias realizadas pela concessionária, sem prévia autorização do Poder Concedente.

3.3. Técnica legislativa

Assim, para KILDARE, Gonçalves Carvalho:²³

"A palavra técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei."

Por sua vez, FREIRE, Natália Miranda²⁴, ao asseverar que a técnica do processo legislativo se incorpora a técnica legislativa à ciência do Direito, segundo o qual *"não se caracteriza tão só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais e regulamentares, é erigida em objetivo da Ciência do Direito."*

Verifica-se, pois, que a técnica legislativa não se cinge apenas aos limites da mera redação, mas como forma de racionalização da produção normativa, observado todas as suas etapas, deste a iniciativa até a publicação (Ciência da Legislação), tendo como meta a Ciência do Direito, que é a busca do sentido e da significação das normas e dos institutos do direito positivo.

Assim, o art. 7º com a seguinte redação:

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário.

Contém cláusula de revogação genérica, viola o disposto no art. 8º da Lcp 95/98, devendo ser objeto de emenda supressiva, renumerando-se os demais:

EMENDA SUPRESSIVA Nº 01

Suprima-se o art. 7º do Projeto de Lei nº 53/2024

Assim, a um exame minudente do Projeto de Lei nº 53/2024, verificar-se-á que ele se amolda perfeitamente à técnica legislativa prevista na Lcp 95/98.

3. CONCLUSÃO

²³ Técnica legislativa: legística formal. 6 ed. Rev., atual. e. ampl. Del Rey: Belo Horizonte, 2014, p. 131.

²⁴ Técnica legislativa. Belo Horizonte: Assembleia, 1987. p. 8.





CÂMARA MUNICIPAL DE VIANA

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Plenário "João Paulo II"

Procuradoria

Como a matéria sob o exame se encontra devidamente amoldada a legislação constitucional e infraconstitucional, tanto quanto ao aspecto formal, quanto ao aspecto material, **opina** a Procuradoria pela **constitucionalidade, legalidade e regular técnica legislativa** do Projeto de Lei nº 53/2024.

À conclusão do Presidente da Câmara Municipal e comissões permanentes.

Viana, 18 de dezembro de 2024.

PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO

Procurador

Matrícula 000053

LUANA DO AMARAL PETERLE

Procuradora

Matrícula 1341



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 34003000370037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUANA DO AMARAL PETERLE** em **18/12/2024 14:23**

Checksum: **DADE466D421227D5AF1F3A899D2080A5705844B79DC4E38C47DE07B1BA3C0523**

Assinado eletronicamente por **PAULO CESAR CUNHALIMA DO NASCIMENTO** em **18/12/2024 14:24**

Checksum: **10A11B5C4294992E4C4863C574A79B2B16379524E6B016FD0B0EC7C7D6D0A753**



Autenticar documento em <https://cmviana.splonline.com.br/autenticidade>
com o identificador 34003000370037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.