PROCURADORIA LEGISLATIVA

Parecer nº 305/2025

Projeto de Lei n.º 1826/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal, Cícero Aparecido de Melo.

Assunto: Projeto de Lei n° 1.826/2025, que "dispõe sobre a necessidade de autorização legislativa para a utilização, a título precário, de áreas de domínio do Município, bem como a permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais para a realização de eventos privados com público superior a 5.000 (cinco mil) pessoas, estabelece contrapartidas obrigatórias e dá outras providências. "

EMENTA: Direito Constitucional. Processo Legislativo. Iniciativa Parlamentar de projeto de lei que dispõe sobre a necessidade de autorização legislativa para a utilização, a título precário, de áreas de domínio do Município, bem como a permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais para a realização de eventos privados com público superior a 5.000 (cinco mil) pessoas, estabelece contrapartidas obrigatórias e dá outras providências. Análise da juridicidade. Da constitucionalidade.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:54:18 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 85W7-EM4R-1X51-50JX

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que dispõe sobre a necessidade de autorização legislativa para a utilização, a título precário, de áreas de domínio do Município, bem como a permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais para a realização de eventos privados com público superior a 5.000 (cinco mil) pessoas, estabelece contrapartidas obrigatórias e dá outras providências. ”

Os autos encontram-se instruídos com a justificativa parlamentar e a redação do projeto de lei. Eis a síntese do necessário para prosseguir.

É o relatório, passo a opinar.

2. PRELIMINARMENTE. DA NATUREZA JURÍDICA DO PARECER JURÍDICO

Os pareceres jurídicos são atos resultantes do exercício da função consultiva da Procuradoria, no sentido de alertar para eventuais inconformidades que possam estar presentes. Conforme leciona 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 diapasão, a função consultiva desempenhada pela Procuradoria Legislativa não é vinculante, motivo pelo qual é possível, se for o caso, que os agentes políticos formem suas próprias convicções em discordância com as opiniões manifestadas por meio do parecer jurídico. O exame a ser realizado sobre o presente Projeto de Lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais, legais e regimentais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe à Procuradoria invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:54:18 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 85W7-EM4R-1X51-50JX

3. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa, nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito desta Procuradoria**.

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, sugere-se a aplicação da **Lei n° 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

> **Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo**.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

> **Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria**.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:54:18 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 85W7-EM4R-1X51-50JX

> **Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente**.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1 DO CRIVO CONSTITUCIONAL E DO EXAME PERANTE À LEI ORGÂNICA MUNICIPAL

O processo legislativo pode ser entendido como a marcha, o rito, a sucessão ordenada de atos e procedimentos praticados pela Casa Legislativa para a produção das leis em geral. O conteúdo, a forma e a sequência desses atos obedecem a uma série de regras próprias. Os atos normativos que regem o processo legislativo no âmbito municipal são, basicamente, a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica e o Regimento Interno da Câmara Municipal. A Constituição Federal e a Lei Orgânica traçam as regras gerais relativas ao processo legislativo. Já o Regimento Interno disciplina todos os pormenores e detalhes processo legislativo, tais como mecanismos de votação, prazos, as emendas às proposições, trabalhos das comissões, regras sobre discussão, destaques, etc. Importante observar que o processo legislativo deve ocorrer com absoluto respeito às normas vigentes, em especial à Constituição Federal e à Constituição do Estado de São Paulo, sob pena de incorrer em vícios formais e materiais durante seu processo de formação.

No que concerne ao projeto de lei em si, é de se notar que o tema relacionado à necessidade de autorização legislativa para a utilização, a título precário, de áreas de domínio do Município, bem como a permissão ou autorização de uso de bens públicos municipais para a realização de eventos privados com público superior a 5.000 (cinco mil) pessoas, estabelece contrapartidas obrigatórias e dá outras providências é assunto de interesse local. Desse modo, patente a competência do Município de Itapecerica da Serra/SP para legislar sobre o tema (art. 30, inciso I, da CRFB), conforme abaixo transcrito:

> **Art. 30. Compete aos Municípios:**
>
> **I - legislar sobre assuntos de interesse local;**

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:54:18 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 85W7-EM4R-1X51-50JX

(...)

Sobre o conceito de interesse local, trata-se de interesse predominante para o Município frente aos interesses da União e aos interesses dos Estados em relação à determinadas matérias e assuntos. Nesse sentido, a competência atribuída pela Constituição ao Município, deve prevalecer sobre as competências federais e estaduais no que se refere ao poder de legislar sobre certos temas.

O festejado professor Hely Lopes Meirelles (Direito municipal brasileiro. 8. ed., São Paulo: Malheiros, 1996, pág. 643) ao se referir ao interesse local e à competência da Câmara de Vereadores para legislar sobre as matérias que são de sua competência, assim escreveu:

> "Como órgão legislativo que é a Câmara de Vereadores elabora leis com a mesma força impositiva e o mesmo poder normativo das leis federais e estaduais apenas restrita aos assuntos de interesse local e de eficácia limitada ao território do Município. No mais são tão operantes e coativas como qualquer norma legislativa da União ou do Estado-Membro, porque são leis formais e materiais em sentido próprio e autêntico." (grifei)

Sobre o interesse local que possui o Município para legislar sobre determinados assuntos e matérias, veja-se alguns julgados do Supremo Tribunal Federal:

> "O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB)." (RE 586.224, Rel. Min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015) (grifei)

> "Definição do tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Competência do Município para legislar. Assunto de interesse local. Ratificação da jurisprudência firmada por esta Suprema Corte." (RE 610.221 RG, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 29-4-2010, P, DJE de 20-8-2010) (grifei)

> "Farmácia. Fixação de horário de funcionamento. Assunto de interesse local. A fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando ao interesse do consumidor e

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:54:18 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 85W7-EM4R-1X51-50JX

> evitando a dominação do mercado por oligopólio." (RE 189.170, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, j. 1º-2-2001, P, DJ de 8-8-2003) (grifei)

A competência legislativa dos Municípios decorrente da expressão interesse local possui relevo não somente no aspecto jurisprudencial, como também no ambiente acadêmico e doutrinário. Aliás, o tema está diretamente associado à autonomia dos Municípios.

Dentro dessa perspectiva, e para melhor compreender o sentido e o alcance da expressão interesse local revela-se cristalina e precisa a lição de João Lopes Guimarães (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, págs. 94-118):

> "O Município tem competência para legislar sobre questões de 'interesse local', compreendendo-se por 'interesse local' toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local." (grifei)

O professor Nelson Nery Costa (Direito municipal brasileiro – 6ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2014, pág. 95), em sua obra ensina sobre o interesse local:

> "Os interesses locais são aqueles relacionados ao cotidiano da vida municipal, que dizem respeito diretamente aos problemas de vizinhos, sendo predominante a competência do Município sobre tais matérias. Observe-se que a expressão, apesar de imprecisa e mesmo ambígua, tem a vantagem de permitir uma elasticidade que assegura uma flexibilização doutrinária capaz de permitir a evolução do conceito, de acordo com as necessidades históricas municipais." (grifei)

Portanto, é o Município quem melhor conhece as necessidades e as peculiaridades existentes, sendo este ente político quem possui as condições mais adequadas e eficientes para resolver as demandas locais, melhorando, significativamente a qualidade de vida da população local. Assim, vigora em nosso ordenamento constitucional a incidência do princípio da predominância do interesse local, que determina competir ao Município legislar sobre assunto de interesse local (art. 30, I da CF).

Sobre o tema do projeto de lei, em análise, a Lei Orgânica do Município de Itapecerica da Serra é dissonante.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:54:18 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 85W7-EM4R-1X51-50JX

Explico.

A princípio, a referida lei assim estabelece:

> **Art. 17** Administração dos bens municipais cabe ao Prefeito, ressalvada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços e sob sua guarda.

Em seguida, sobre o mesmo tema, a Lei Orgânica expressa:

> **Art. 24** Cabe à Câmara Municipal com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:
>
> (...)
> XII - autorização quanto à destinação dos bens municipais imóveis bem como da aquisição de seus imóveis;

Assim, é possível inferir que a Lei Orgânica Municipal foi mais específica quando tratou sobre a destinação de bens imóveis, atribuindo à Câmara a disposição sobre sua autorização, uma vez que não é possível, por consectário lógico, realizar eventos com pelo menos cinco mil pessoas em bens públicos móveis.

Desse modo, considerando o permissivo constante na Lei Orgânica do Município específico sobre bens imóveis, mostra-se compatível o presente projeto de lei com a lei máxima municipal.

5. CONCLUSÃO.

Diante do quadro fático e jurídico vislumbrado, **OPINO** pela compatibilidade do presente projeto de lei com a Lei Orgânica Municipal. Ato contínuo, remetam-se os autos às comissões de Justiça e Redação; Educação, Cultura, Desporto e Assistência Social e Obras, Serviços Públicos, Atividades Privadas e Transporte para emissão dos respectivos pareceres.

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:54:18 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 85W7-EM4R-1X51-50JX

É o parecer. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itapecerica da Serra, 25 de novembro de 2025.

ARTHUR CÉSAR ALBUQUERQUE DE SOUSA
PROCURADOR

ASSINADO POR " Arthur Cesar Albuquerque de Sousa - Procurador" - 25/11/2025 16:54:18 - Para conferir documento o original, acesse http://consulta.siscam.com.br/camaraitapecerica/documentos/autenticar e informe o código 85W7-EM4R-1X51-50JX