



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Birigui – 16 de abril de 2025.

Parecer: 63/2025

Solicitante: Reginaldo Fernando Pereira

Presidente da Câmara Municipal de Birigui

Assunto: Projeto de Lei 61/2024 – “Dispõe sobre a concessão de direito real de uso a título gratuito de área de terra, à Associação Instituto Amarelo – Educação, Pesquisa, Saúde e Assistência e dá outras providências”.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Executivo Municipal que dispõe sobre a concessão de direito real de uso a título gratuito de área de terra, à Associação Instituto Amarelo – Educação, Pesquisa, Saúde e Assistência e dá outras providências. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 1217/2025, em 10 de abril de 2025. Despachado para parecer em 10 de abril de 2025. Recebido para parecer em 10 de abril de 2025.

I – Do Projeto.

Projeto de lei que tem por objetivo realizar concessão de direito real de uso a título gratuito para Associação Instituto Amarelo – Educação, Pesquisa, Saúde e Assistência, com sede em Birigui - SP, inscrita no CNPJ/MF sob nº 49.845.174/0001-44. Associação de acordo com as considerações solicitou ao poder público municipal área para construção de prédio próprio para melhor atendimento e prestação de serviços que realiza.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 1350/2025
Data: 24/04/2025 - Horário: 08:38
Legislativo - PARJU 63/2025



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

A respectiva área que questão possui descrição em documento juntado de memorial descritivo fls. 6/7, documento do Oficial de Registro de Imóveis, fl. 8, matrícula nº 86.322, folha 01. De acordo com o artigo 1º, do presente projeto de lei a descrição da área:

área de terra com 5.000,00m² (cinco mil metros quadrados) de propriedade do Município localizada na Rua Nair Gajardoni Capel, esquina com a Rua Maria Giampietro Sanches, no bairro Residencial Villa Lobos, parte da Matrícula nº 86.322 registrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Birigui

O artigo 2º determina que a outorga se dará através de escritura pública dentro de trinta dias da publicação da futura lei, despesas serão por parte da concessionária, sob pena de nulidade, condição de cláusula de reversão em caso de uso contrário ao estabelecido para a sua respectiva finalidade de acordo com o presente projeto de lei ou extinção da concessionária, retornando a propriedade para o poder público com todas as benfeitorias realizadas.

A construção das instalações de acordo com o artigo 3º deverão ser iniciadas em dezoito meses e serem concluídas no prazo total de trinta e seis meses a contar da lavratura da escritura pública, em relação a todos os encargos dispõe o artigo 4º, que serão de responsabilidade da concessionária.

II – Da Concessão de Uso de Bem Público.

Na verdade a concessão de uso de bem público é um contrato em que a administração pública faculta ao particular, possui previsão no artigo 7º, do Decreto – Lei nº 271/67, de acordo com o presente dispositivo a



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

concessão de uso pode ser instituída de maneira gratuita ou onerosa, por tempo certo ou indeterminado, com direito real resolúvel, isto é, sujeita a determinadas condições, devendo ter fins específicos, dentre os quais interesse social.

Ainda de acordo com o artigo 7º, § 1º, do mesmo diploma legal, a concessão poderá se dar através de instrumento público ou particular ou ainda por simples termo administrativo, será inscrita e cancelada em livro especial, § 2º determina que desde a inscrição, o concessionário fluirá plenamente na área e será responsável por todos os encargos, § 3º estabelece que se resolve a concessão em caso de destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo.

Eis jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo - TCSP a esse respeito:

EMENTA: CONTRATO. TERMO ADITIVO. REGULARIDADE. Implantação e desenvolvimento de instituição de ensino superior. Ausência de demonstração de despesas sobre a reserva ambiental. Cronograma de obras prejudicado. Número de bolsistas previstos não evidenciado. Necessária adequação de contrapartidas. Recomendação. Execução contratual e termos aditivos julgados regulares. (...) **“Importante relembrar que esta SDG, no tocante à execução de contratos de concessão, tem se pronunciado no sentido de que o foco da fiscalização é a execução física das obras, conforme o caso, e a prestação adequada dos serviços previstos, acompanhados do permanente ajuste entre as partes, mesmo porque, devido ao extenso prazo de duração das concessões, inevitavelmente, ocorrem disparidades entre o planejado e a realidade encontrada no momento da execução, o que pode ser emendado mediante readequações entre as partes envolvidas Conforme expus no processo originário, caberia**



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

a Prefeitura, ainda em sede de averiguação da oportunidade e conveniência da contratação, verificar a viabilidade física do terreno concedido, investigando as condições ambientais do imóvel, eventuais empecilhos decorrentes da emissão das licenças ambientais pertinentes, etc. Entretanto, tais providências iniciais não foram adequadamente adotadas, ocasionado uma série de percalços, como os relatados no corpo deste parecer. Conforme memorial descritivo, o referido centro universitário deveria ser composto de prédios para aulas, investigação científica, eventos culturais, desporto acadêmico, atividades administrativas e pedagógicas e atividades de caráter social, como refeitório, bar, reprografia, espaços para associações acadêmicas, bibliotecas, auditórios, e muito mais. Portanto, não se restringia à construção de prédios escolares. Abarcava, portanto, ampla zona desportiva, com estádio, pistas de atletismo, polidesportivos, quadras de tênis e pavilhão desportivo, e as amplas zonas verdes e ajardinadas, recortadas por pequenas lagoas e espelhos de água (fls. 272 e sgs dos autos físicos); além da referida área de recuperação ambiental. Consoante cronograma proposto pela concessionária, este projeto seria realizado em três fases e dentro de um período de 03 anos. Em face disso, em que pesem os argumentos da concessionária para o atraso do cronograma, fato é que já decorreram 16 anos da assinatura do Contrato e, até o momento, somente foram construídos três prédios (os dois da primeira fase e o último da terceiro(6)), uma quadra poliesportiva, um estacionamento interno para alunos/visitantes, pórtico de entrada e totem de sinalização, e laboratórios e serviços de atendimento a comunidade como Clínica da Saúde, Farmácia Universitária, Núcleo de Práticas Jurídicas e Núcleo de Apoio Fiscal, sendo que, de acordo com os elementos dos autos, a lentidão deveu-se, basicamente, à não finalização do processo de repactuação das



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

contrapartidas, relacionada à área devolvida (....). Processo: TC-022615.989.21-7. 35ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, dia 24/10/2023. (grifo nosso).

Em relação a área descrita fls. 5/6, observa-se que é uma área remanescente, dessa maneira pode ser entendido que não necessita de procedimento licitatório por se tratar de área que não há possibilidade de uso por inviabilidade de competição de acordo com o artigo 74, da Lei nº 14.133/21.

III – Do Direito.

Projeto de acordo com os artigos 40, inciso IV, artigo 63, inciso IX e artigo 90 § 1º, da Lei Orgânica do Município de Birigüi, artigo 5º e 21 ao 24 da Lei 10257/01 e artigo 30, inciso I, VIII, da Constituição Federal.

Lei Orgânica do Município de Birigüi:

Art. 40. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que dispunham sobre:(....) **IV** – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração.

Artigo 63. Ao Prefeito compete privativamente: (....) **IX** – permitir ou autorizar o uso de bens municipais por terceiros.

Artigo 90. A alienação de bens municipais, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será sempre precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: **§ 1º-** O Município, preferentemente à venda ou doação de seus bens imóveis, outorgará concessão de direito real de uso, mediante prévia autorização legislativa e concorrência. A concorrência poderá ser dispensada por lei quando o uso



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

se destinar a concessionária de serviço público, a entidade assistenciais, ou quando houver relevante interesse público, devidamente justificado.

Estatuto das Cidades - Lei 10.257 de 2001:

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis. § 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística. § 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa. § 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo. § 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo. § 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície: **I** – pelo advento do termo; **II** – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato. **§ 1º** Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida. **§ 2º** A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Constituição Federal:

Art. 30 CF. Compete aos Municípios: **I** - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) **VIII** - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

A concessão de direito real de uso perfaz instrumento da Política Urbana, como prevê a inteligência da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade, o que implica na utilização do referido instrumento jurídico a fim de seguir as diretrizes gerais que da Política Urbana. Essas regras a serem seguidas formam o caminho que se deve percorrer a fim de alcançar o objetivo essencial da referida política, que é o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e de propriedade urbana.

O Código Civil em seu artigo 1.225, também dispõe a respeito deste instrumento jurídico, como sendo um dos direitos reais, isto é,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

direitos em relação a transmissão de bens, no caso, bem imóvel, os direitos reais possuem um rol taxativo que possui previsão neste dispositivo jurídico do código civil, uma de suas características é que este direito possui eficácia erga omnes, oponível a toda e qualquer pessoa.

O autor José dos Santos Carvalho Filho esclarece a respeito da concessão real de uso:

(....) é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público confere ao particular o direito real resolúvel de uso de terreno público ou sobre o espaço aéreo que o recobre, para os fins que, prévia e determinadamente, o justificaram. Essa forma de concessão é regulada expressamente pelo Decreto-lei nº 271, de 28/2/1967. (CARVALHO FILHO, 2010).

Assim a concessão real de uso é considerada um contrato administrativo entre o poder público e o particular, que no caso é considerado um negócio jurídico entre a administração pública e um particular, sob regime de direito público, podendo ser modificado de acordo com o Princípio da Supremacia do Interesse Público sob o Particular, respeitando o interesse patrimonial do particular.

De acordo com o exemplificado o projeto de lei em si vem de acordo com as legislações pertinentes como demonstrado, mas observamos que não possui documentação da associação em questão, apenas documentos referentes a área que o município destinará para a realização da concessão real de uso para a associação, desse modo faz-se necessário que seja juntado a documentação da referida associação ao projeto de lei.

Documentos como o requerimento de solicitação ao poder público municipal da área em questão, memoriais de atividades exercidas,



Câmara Municipal de Birigüi

Estado de São Paulo

ata de constituição e aprovação do estatuto, cadastro de pessoas jurídicas e ainda certidão do poder público municipal em relação ao uso do solo urbano.

IV - Do Parecer Jurídico.

O parecer jurídico, ressalvada as hipóteses onde a lei determina seu caráter vinculativo, é uma peça técnico-opinativa não vinculativa de assessoramento parlamentar, não afastando critérios de oportunidade e conveniência inerentes ao exercício do mandato eletivo, nos termos da ADPF 412, do C. Supremo Tribunal Federal.

V – Da Conclusão.

Ante o exposto, o projeto de lei se encontra ilegal em decorrência da falta de documentação da associação com que o poder público municipal realizará a concessão real de uso de imóvel descrito no projeto de lei e demonstrado por documentos juntados.

Assim, opinamos pela ilegalidade da propositura, submetemos o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa.

É o parecer.

ASSINADO DIGITALMENTE
FERNANDO BAGGIO BARBIERE
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em:
<http://serpro.gov.br/assinador-digital>



Fernando Baggio Barbieri
Advogado Público
OAB/SP nº 298.588