

CONSULTA/0309/2025/MN/G/DDR

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 56/2025, de iniciativa do Prefeito, que "*dispõe sobre prorrogação de prazos estabelecidos na Lei municipal nº 6.606, de 5 de abril de 2023, e dá outras providências*" – Competência legislativa – Interesse local – Administração, utilização e alienação de bens públicos, móveis e imóveis – Iniciativa privativa do Prefeito, no exercício das atribuições de administrador dos bens municipais, respeitada a competência do chefe do Poder Legislativo sobre os bens utilizados pela Edilidade – Contrato de concessão de direito real de uso, com prazo certo – Prorrogação – Admissibilidade, se previsto em lei e instrumento de contrato – Precedentes doutrinários – Não vislumbramento de vícios de constitucionalidade material, formal ou legal – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de Projeto de Lei nº 56/2025, de iniciativa do Prefeito, que "*dispõe sobre prorrogação de prazos estabelecidos na Lei municipal nº 6.606, de 5 de abril de 2023, e dá outras providências*" solicitando, ainda que se considere a "*competência de iniciativa; a viabilidade municipal do ajuste da concessão de direito real de uso de bem imóvel; disposições gerais sobre o projeto de lei que dispõe sobre a prorrogação dos prazos para início e conclusão da obra; impacto ao Município da concessão de direito real de uso de bem imóvel de propriedade do município à Associação da Pessoa com Deficiência de Mogi Mirim (OSC) e a indicação [...] de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática*" e a identificação de [...] *possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto*".

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do *mérito* de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, ressalte-se, desde já, que já tivemos a oportunidade de manifestar nossa opinião sobre a na competência legislativa municipal para disciplinar matérias de interesse local, dentre os quais se encontra a administração, utilização e alienação de seus bens, nos termos do inc. I do art. 30 da Constituição da República c/c inc. I e X do art. 12 da Lei Orgânica do Município), asseverando que, quando for o caso, cabe ao Prefeito do Município deflagrar o processo legislativo de proposições

desse gênero, haja vista que a ele cabe a administração dos bens municipais, respeitada a competência do chefe do Poder Legislativo sobre os bens utilizados pela Edilidade (ver art. 111 da LOM).

Nesse sentido lecionava Hely Lopes Meirelles:

“Ao Município incumbe a administração de seus bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para cuidar de tudo que é seu interesse local (art. 30, I) [...] Cabe ao prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência do presidente da Câmara quanto aos utilizados nos serviços da Edilidade; mas mesmo no que toca a estes bens, somente os atos de uso e conservação é que competem ao presidente, visto que os de alienação e aquisição devem ser realizados pelo Executivo, como representante do Município” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 16ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, p. 312/319).

A propósito, José dos Santos Carvalho Filho ensina que a “*concessão de direito 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 [...] O instituto se assemelha, em certos pontos, à concessão de uso. Mas há dois pontos diferenciais básicos. De um lado, a concessão de uso que estudamos anteriormente instaura relação jurídica de caráter pessoal, tendo as partes relação meramente obrigacional, enquanto que no presente tipo de concessão de uso é outorgado ao concessionário direito real. De outro, os fins da concessão de direito real de uso são previamente fixados na lei reguladora. Destina-se o uso à urbanização, à edificação, à industrialização, ao cultivo ou a qualquer outro que traduza interesse social. Na concessão comum de uso nem sempre estarão presentes esses fins. Como deixamos assentado*

no conceito, a concessão de direito real de uso incide sobre terrenos públicos em que não existam benfeitorias ou sobre o espaço aéreo que se ergue acima da superfície. Os objetivos da concessão devem ser estritamente respeitados pelo concessionário, sob pena de reverter o uso para a Administração, que poderá firmar novo contrato para alvejar o fim específico do uso privativo [...] 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" (cf. in *Manual de direito administrativo*, 23ª ed. – São Paulo: Atlas, 2010, pp. 1280/1282.)

Aliás, como espécie de contrato administrativo que é, essa outorga deve contemplar um prazo certo ou indeterminado e se instituído com prazo certo, como tal, admitirá prorrogação ou ampliação do prazo estabelecido originalmente

Atente-se que, para o saudoso Professor Diogenes Gasparini, a "palavra 'prorrogação' é de origem latina (*prorrogatio*, de *prorrogare*) e significa alongar, dilatar, ampliar determinado prazo, no caso o contratual. Indica uma ampliação de prazo e só tem sentido quando este está próximo da extinção, não muito antes e nunca depois. De sorte que há impropriedade quando se fala em prorrogação no início do prazo ou quando este já se extinguiu. Não se prorroga o que está expirado, acabado, em suma, que não está em vigor. Com a prorrogação, o prazo anterior e o posterior somam-se e passam a constituir um espaço de tempo sem nenhuma solução de continuidade. Com a prorrogação não ocorre a interrupção do lapso. Em relação ao contrato, significa ampliação do prazo inicialmente estabelecido para o ajuste. O prazo de

ampliação pode ser *menor, igual* ou *superior* ao inicialmente convencionado, observado quando for o caso, o limite máximo legal previsto. Tudo dependerá do interesse público a ser atingido com a dilatação do prazo contratual” (cf. in *Direito Administrativo* – 17ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2012, pp. 791/792).

Enfim, *in casu*, como a mencionada Lei municipal nº 6.606/2023 já contempla a autorização legal para ampliação do prazo para a construção da sede própria da mencionada entidade associativa sem fins lucrativos (APDMM), inclusive o “Termo de contrato de concessão de direito real de uso de bem imóvel de propriedade do Município de Mogi Mirim, a título gratuito, à associação da pessoa com deficiência de Mogi Mirim (ver Cláusula Sexta), ora anexado à proposição legislativa ora em análise, exigindo tão somente solicitação escrita e devidamente justificada pela concessionária e nova autorização legislativa, não se vislumbra vícios de constitucionalidade material, formal ou de ilegalidade capazes de impedir a regular tramitação da proposição ora em análise perante as comissões legislativas temática e pelo Plenário Cameral.

Feitas essas considerações, inclusive no tocantes as ressalvas, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 4 de junho de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico