Birigüi, 8 de março de 2021.

Parecer 015/2021

Solicitante: **CESAR PANTAROTTO JUNIOR**
Presidente da Câmara Municipal de Birigüi

Assunto: Projeto de Lei 14/2021 – Lei Municipal 6.611/2018 - Doação de Área Pública – Ordem dos Advogados do Brasil - Revogação.

Senhor Presidente:

Conforme determinado por Vossa Excelência, estamos enviando parecer sobre o projeto em epígrafe, de autoria do Poder Executivo, que revoga a Lei Municipal 6.611/2018, que dispôs sobre doação de área pública à Ordem dos Advogados do Brasil. Projeto registrado no Protocolo Geral desta Casa sob número 0538/2021, em 1º de março de 2021. Despachado para parecer em 2 de março de 2021. Recebido para parecer em 2 de março de 2021.

No parecer jurídico 11/2021, foram feitas as devidas considerações sobre o instituto da doação de área pública. Não obstante, aquele arrazoado restou inconclusivo, em função da ausência da certidão de matrícula do imóvel em questão, fato que impossibilitou a conclusão e respectiva opinião do parecerista.

A vinda da certidão de matrícula do imóvel, tornou possível a conclusão do parecer, para fins de apreciação do Projeto pelo Plenário da Casa.

Câmara Municipal de Birigüi - SP
PROTOCOLO GERAL 745/2021
Data: 08/03/2021 - Horário: 16:37
Legislativo - PARJU 15/2021

Antes de adentrarmos na questão de fundo, necessário retornar, momentaneamente, à classificação das espécies normativas, para melhorar compreensão do entendimento que aqui vai ser esposado.

A Lei Municipal 6.611/2018, por não conter os atributos da generalidade e abstração, na medida em que está endereçada a uma autarquia especial específica, não se apresenta como lei em sentido estrito, mas sim como lei de efeito concreto, que nada mais é do que um ato administrativo.

A Lei Municipal 6.611/2018, cuja revogação se pretende, contém, em seu artigo 3º um dos elementos acidentais do ato jurídico, no caso o termo, já que consigna prazo para o início e término das obras de construção da sede, porém, não trouxe o diploma cláusula expressa de reversão do bem.

Nessa linha de raciocínio, a revogação, por critérios de oportunidade e conveniência, e a anulação do ato administrativo por ilegalidade, demandam a observância do devido processo legal, decorrente do artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal

Julgado recente do Tribunal de Justiça de São Paulo, em hipótese similar, deixa claro a necessidade de se oportunizar o contraditório e a ampla defesa em situações que tais:

> "REMESSA NECESSÁRIA. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. Desconstituição do registro de doação de bem público e reversão ao patrimônio público. 1) Adequação da via eleita. Tutela de patrimônio público, matéria inserta na Lei nº 7.347/85.

2) Prescrição afastada. Doação de imóvel público à Fundação ré com encargo. Descumprimento que torna imperfeito e nulo de pleno direito o negócio. Precedentes do C. STJ e deste E. Tribunal. 3) Dever de utilização do imóvel para funcionamento de escola industrial. Encerramento das atividades de escola industrial desde 1988. **Laudo de constatação elaborado por Comissão Especial com edição da LM nº 554/93 revogando a doação**. Ilegitimidade da lei e unilateralidade da revogação afastadas. **Indispensabilidade do ajuizamento de ação para reversão e regularização do registro imobiliário. Contraditório e ampla defesa. Observância no presente feito**. Finalidade da doação não alcançada. Cursos disponibilizados que não ostentam cunho técnico ou profissionalizante. Concessão de alvarás de funcionamento que não conferem direito tácito à propriedade. Violação ao primado da segurança jurídica. Ausente. Mudança na destinação do imóvel comprovada. Restituição devida ao patrimônio municipal, independentemente de indenização ao particular, e desconstituição do registro público de doação. 4) Desocupação total que deve ser procedida até o final do ano letivo, em dezembro/2020. 5) Indenização por danos materiais em favor do Município afastada. Reconhecimento que acabaria por beneficiar o ente público em razão de sua própria torpeza. 6) Verba honorária fixada proporcionalmente à sucumbência de cada parte. Sentença de improcedência reformada. Remessa necessária e recurso parcialmente providos". (TJSP – 10ª Câmara de Direito Público, Ap./Remessa Necessária 1011559-39.2018.8.26.0152 Rel. Des. Marcelo Semer, j. 15/06/2020) (sublinhamos e grifamos)

Constou ainda do corpo do acórdão:

> (...). **De todo modo, neste feito, houve a devida observância dos princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal e, ao final, constatou-se demonstrada a mudança de destinação do imóvel a amparar a revogação pretendida pela Municipalidade**". (...) (grifamos)

Não há notícia da instauração de processo administrativo prévio a apresentação desta propositura, no qual se tenha outorgado à donatária o direito ao contraditório e a ampla defesa, o que, a nosso sentir, e nos termos do entendimento retro, retira a legitimidade da pretendida revogação.

Nem é o caso de se alegar a inexistência de legislação local sobre processo administrativo, considerando que a Súmula 633, do Superior Tribunal de Justiça, admite a aplicação subsidiária nos Municípios da Lei 9.784/99, em cujo artigo 50 está determinado que a validade do ato fica condicionada a correlata motivação, absolutamente ausente no caso presente.

Ainda que assim não fosse, poder-se-ia lançar mão da Lei Estadual 10.177/98, com redação atual dada pela Lei Estadual 16.931/2019, que também cuida do processo administrativo, como pressuposto de validade para os atos administrativos que venham a atingir direitos subjetivos de terceiros.

A mais disso, existe um fator agravante revelado pela certidão de matrícula juntada ao Projeto, que demonstra a existência de uma prenotação da doação.

Não se vai aqui abordar aqui a diferença entre prenotação, averbação e registro, uma vez que este tema foge aos objetivos imediatos desta análise. No entanto, ficou claro no acórdão acima transcrito, ser indispensável o ajuizamento de demanda judicial para fins de regularização do registro imobiliário.

Portanto, a unilateralidade do Projeto de Lei, desacompanhado do processo administrativo respectivo, e, associada à necessidade de ação judicial para regularizar os atos notariais, por si só aponta para a ilegalidade, ainda que momentânea da propositura.

Assim, opinamos pela ilegalidade da propositura, submetendo o presente à alta consideração de Vossa Excelência, e aos demais membros da Casa, para as providências que entenderem cabíveis.

É o parecer.

Wellington Castilho Filho
Procurador Jurídico

Fernando Baggio Barbiere
Advogado