



PARECER JURÍDICO DE INSTRUÇÃO

Proposição: Projeto de Lei nº 238/2026

Autoria: Poder Executivo Municipal

Súmula: Autoriza o Poder Executivo a firmar Termo de Acordo, conforme minuta anexa, e a repassar recursos financeiros a título de auxílio para viabilizar a desocupação de área pública, e dá outras providências.

Análise da constitucionalidade, legalidade e adequação formal do Projeto de Lei nº 238/2026. Projeto de Lei autorizativo que visa à celebração de Termo de Acordo Extrajudicial com particular para desocupação de área pública, mediante demolição de porção de edificação que avança sobre via urbana, bem como autoriza o repasse de auxílio financeiro compensatório no valor de R\$ 40.000,00. Competência legislativa municipal para administração de bens públicos e ordenamento territorial. Inexistência de vício de iniciativa. Possibilidade jurídica da solução consensual à luz do art. 26 da LINDB e do princípio da eficiência administrativa. Necessidade de robusta demonstração de vantajosidade econômica e de ajustes na minuta contratual para resguardar moralidade, impessoalidade e segurança jurídica. Parecer favorável com ressalvas técnicas.

Do relatório.

1. Cuida-se do Projeto de Lei nº 238/2026, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que objetiva autorizar a celebração de Termo de Acordo Extrajudicial com particular cuja edificação avança parcialmente sobre área pública destinada à implantação de via urbana, bem como autorizar o repasse de auxílio financeiro no valor de R\$ 40.000,00, dividido em duas parcelas, condicionado à demolição da porção irregular da construção.

2. O projeto indica dotação orçamentária específica e apresenta minuta do Termo de Acordo como anexo, estabelecendo obrigações recíprocas entre Município e particular, prevendo a demolição da parte da edificação que ocupa a via pública e a reconstrução dentro dos limites regulares do lote.

3. A instrução do projeto contempla certidão de matrícula do imóvel, positiva de bens e negativa de ônus reais, além de parecer técnico da Secretaria de Planejamento e Gestão, que estima o custo mínimo de reconstrução da unidade habitacional em R\$ 141.537,76, com base no Custo Unitário Básico da Construção Civil do Estado do Paraná, enquadrando a edificação como residência unifamiliar padrão baixo.

É o relatório.



Dos requisitos formais.

4. A matéria tratada insere-se no âmbito da competência legislativa municipal, nos termos do art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, que confere aos Municípios a atribuição de legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

5. A administração e utilização de bens públicos municipais também se enquadram na autonomia administrativa assegurada aos entes locais, encontrando respaldo na Lei Orgânica do Município, especialmente em seu art. 9º, que atribui ao Município competência para dispor sobre a administração e utilização de bens públicos, organização de serviços locais e regulamentação urbanística.

6. No que tange à iniciativa, o projeto foi apresentado pelo Prefeito Municipal, versando sobre gestão patrimonial, execução de despesa pública e celebração de acordo administrativo, tais matérias inserem-se na esfera de atribuições do Poder Executivo, não havendo vício de iniciativa, em consonância com a simetria do art. 61, §1º, inciso II, da Constituição Federal e com as disposições da Lei Orgânica Municipal.

7. A espécie legislativa adotada mostra-se adequada, porquanto a autorização para celebração de acordo e realização de despesa pode ser veiculada por lei ordinária, não havendo exigência de quórum qualificado ou de lei complementar para a disciplina da matéria.

8. Sob o prisma formal, portanto, não se identificam vícios que comprometam a constitucionalidade da proposição.

Da materialidade da proposição.

9. A área objeto da intervenção constitui via pública, enquadrando-se como bem de uso comum do povo, nos termos do art. 99, inciso I, do Código Civil, tais bens são imprescritíveis, inalienáveis enquanto mantida sua afetação e insuscetíveis de usucapião, conforme estabelece o art. 183, §3º, da Constituição Federal. Em regra, a ocupação irregular de bem público não gera direito subjetivo à indenização, sendo legítima a atuação estatal para restaurar a legalidade urbanística.

10. A solução apresentada pelo projeto não parte do reconhecimento de direito adquirido à ocupação da área pública, mas da adoção de mecanismo consensual para viabilizar a desocupação voluntária e permitir a execução de obra pública de pavimentação asfáltica.

11. A Lei nº 13.655/2018, ao introduzir o art. 26 na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, consagrou a possibilidade de a Administração celebrar compromissos com particulares para eliminar irregularidades, desde que observados o interesse público e a consideração das consequências práticas da decisão.

12. Nesse contexto, a consensualidade administrativa revela-se instrumento legítimo de gestão eficiente de conflitos, especialmente quando comparada à via judicial coercitiva, mais morosa e potencialmente onerosa.

13. O princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, impõe à Administração a adoção de soluções que conciliem economicidade, celeridade e efetividade, a celebração de acordo, com auxílio financeiro mitigatório, pode revelar-se medida mais vantajosa ao



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

erário do que a judicialização da controvérsia, desde que haja demonstração formal de que o valor despendido é inferior ao custo potencial de litígio, demolição coercitiva e atraso da obra pública, e esta demonstração não está presente no processo.

14. O parecer técnico acostado indica que o custo mínimo estimado para reconstrução da unidade habitacional é significativamente superior ao valor do auxílio autorizado, o que evidencia que o Município não está promovendo recomposição patrimonial integral, mas apenas concedendo auxílio parcial destinado a mitigar impactos sociais decorrentes da intervenção urbanística, essa circunstância afasta, em tese, a caracterização de indenização integral disfarçada.

15. Contudo, a legitimidade material do pagamento exige que o processo administrativo demonstre, de forma robusta, a vantajosidade econômica da solução consensual, sob pena de questionamento pelo Tribunal de Contas quanto à moralidade, impessoalidade e economicidade da despesa, a ausência de nota técnica comparativa entre os custos da via judicial e do acordo administrativo pode fragilizar a defesa do ato perante o controle externo.

16. Outro aspecto relevante refere-se à eventual responsabilidade civil do Município, caso a edificação tenha sido aprovada mediante alvará regular ou tenha havido erro administrativo anterior na definição do alinhamento viário, poder-se-ia cogitar responsabilidade objetiva do ente público, nos termos do art. 37, §6º, da Constituição Federal.

17. Por outro lado, se a ocupação decorreu exclusivamente de iniciativa do particular, a solução consensual deve ser justificada exclusivamente pela eficiência e pela mitigação de custos, não por reconhecimento de dever indenizatório, sendo que essa distinção deve ser devidamente esclarecida na instrução administrativa.

18. É relevante apontar a aparente divergência entre a identificação do imóvel constante na documentação registral apresentada e a localização física da edificação indicada nos mapas e documentos urbanísticos anexos ao processo.

19. Observa-se que a edificação objeto de demolição estaria situada, segundo o mapa municipal e a análise visual do traçado viário, sobre o suposto lote nº 5 da quadra nº 29, enquanto a certidão de matrícula juntada ao processo refere-se ao lote nº 4 da quadra nº 29, sob matrícula nº 946.

20. Tal inconsistência, caso confirmada, possui elevada relevância jurídica, pois pode indicar ausência de correspondência entre o imóvel matriculado e o imóvel efetivamente atingido pela intervenção urbanística.

21. A celebração de acordo administrativo pressupõe precisa identificação do bem objeto do ajuste, sob pena de nulidade por indeterminação do objeto ou por vício na legitimação das partes.

22. Se o imóvel atingido for, de fato, o lote nº 5 da quadra nº 29, a matrícula apresentada não comprova a titularidade dominial da área efetivamente impactada, o que fragiliza substancialmente a base jurídica do acordo.

23. Dessa forma, recomenda-se, como medida indispensável à regularidade material da proposição, a juntada de levantamento topográfico ou planta georreferenciada que demonstre, de maneira inequívoca, a exata correspondência entre o lote atingido pela obra pública e a matrícula apresentada.



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

24. Na hipótese de se confirmar que o imóvel correto é o lote nº 5 da quadra nº 29, deverá ser apresentada a respectiva matrícula atualizada, com identificação dominial compatível, sob pena de comprometimento da validade do ajuste e da própria autorização legislativa.

25. Outro aspecto que merece exame aprofundado refere-se à titularidade dominial constante da matrícula nº 946, que aponta como proprietários do lote nº 4 da quadra nº 29 os senhores Ireno Simsem e Terezina Maria Simsem, enquanto o Termo de Acordo Extrajudicial está sendo celebrado com o senhor Diogo Simsem.

26. A legitimidade para firmar acordo que envolva obrigação de demolição de edificação e eventual quitação de direitos patrimoniais pressupõe vínculo jurídico direto com o imóvel atingido.

27. Se Diogo Simsem não for o proprietário registral do imóvel, deverá ser demonstrada sua legitimidade ativa por meio de documentação idônea, tal como escritura pública de compra e venda não registrada, formal de partilha, cessão de direitos hereditários, procuração pública com poderes específicos ou outro instrumento que comprove sua condição jurídica de titular do direito real ou de possuidor com poderes para transigir.

28. A ausência de comprovação formal da legitimidade dominial ou possessória do signatário pode acarretar vício de representação, com potencial nulidade do acordo e risco de futura contestação por parte dos proprietários registrais constantes da matrícula.

29. Ainda, eventual pagamento realizado a pessoa diversa do titular registral, sem comprovação de poderes de representação ou cessão formal de direitos, pode ensejar questionamento pelo Tribunal de Contas quanto à regularidade da despesa e à observância do princípio da legalidade.

30. Importa destacar que, se o imóvel estiver em nome de Ireno Simsem e Terezina Maria Simsem e o acordo for firmado exclusivamente por Diogo Simsem, sem instrumento público que comprove sua legitimidade, haverá risco concreto de invalidação do ajuste e eventual responsabilização dos agentes públicos que autorizaram a despesa.

31. As duas inconsistências apontadas, divergência de identificação do lote e possível ilegitimidade dominial do signatário, não dizem respeito apenas à instrução administrativa, mas atingem diretamente a materialidade da proposição legislativa.

32. A autorização para celebração de acordo pressupõe objeto certo, determinado e juridicamente viável, bem como parte legítima para transigir.

33. Enquanto não sanadas tais inconsistências, permanece comprometida a segurança jurídica do ajuste pretendido, podendo a autorização legislativa incidir sobre situação fática imprecisa ou sobre relação jurídica inadequadamente constituída.

34. A prudência administrativa recomenda que tais pontos sejam plenamente esclarecidos antes da aprovação definitiva da proposição, com a regularização da documentação imobiliária e comprovação inequívoca da legitimidade do particular que celebrará o acordo.

35. A minuta do Termo de Acordo apresenta inconsistências que demandam correção para assegurar segurança jurídica, verifica-se ambiguidade quanto à obrigação de demolição, pois a redação da Cláusula Quinta, inciso I, indica que o particular deve “autorizar” a demolição, enquanto outra a Cláusula Quarta, inciso II, sugere que o Município deve fiscalizar e “executar” a



demolição.

36. Essa imprecisão pode gerar conflito interpretativo e responsabilização indevida do ente público, a obrigação de demolir deve ser claramente atribuída ao particular, cabendo ao Município apenas fiscalizar o cumprimento.

37. Observa-se, ainda, a ausência de cláusula de quitação ampla e irrevogável, o que pode ensejar futuras demandas indenizatórias, é recomendável que o particular declare plena quitação relativamente à ocupação da área pública, renunciando a pretensões judiciais ou administrativas relacionadas ao fato.

38. A minuta também não estabelece prazo certo para conclusão da demolição, nem prevê penalidade por descumprimento ou cláusula de restituição dos valores recebidos. A ausência de tais mecanismos compromete a efetividade do ajuste e expõe o Município a risco de inadimplemento sem instrumentos contratuais adequados.

39. A cláusula que pretende afastar a natureza indenizatória do pagamento deve ser reformulada para explicitar que o auxílio possui caráter compensatório excepcional e não implica reconhecimento de responsabilidade civil do Município, evitando interpretações equivocadas.

40. Adicionalmente, é recomendável prever responsabilidade técnica pela demolição e reconstrução, com exigência de profissional habilitado e emissão de ART ou RRT, bem como estabelecer formalmente o procedimento de fiscalização e a forma de comprovação da execução das obrigações.

Da técnica legislativa

41. À luz da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998, a proposição apresenta estrutura formal básica adequada, mas comporta aprimoramentos.

42. O primeiro artigo concentra autorização para celebração do acordo e autorização de despesa, o que compromete a clareza e a unidade lógica do texto normativo, recomenda-se o desmembramento das autorizações em dispositivos distintos, em respeito ao princípio de que cada artigo deve conter um único comando normativo.

43. A incorporação integral da minuta do Termo de Acordo como anexo vinculante da lei pode engessar a Administração, impedindo ajustes formais futuros e criando risco de nulidade por eventual modificação necessária.

44. Sob o ponto de vista da técnica legislativa, mostra-se mais adequado autorizar a celebração do acordo nos termos essenciais definidos na lei, mantendo a minuta no processo administrativo.

45. A ementa pode ser aprimorada para explicitar de forma mais precisa o objeto da lei, evitando expressões genéricas e destacando a finalidade pública da intervenção urbanística.

Conclusão.

46. Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei nº 238/2026 é



Câmara Municipal de Corbélia
Assessoria Jurídica

formalmente constitucional, insere-se na competência legislativa municipal e não apresenta vício de iniciativa, a solução consensual proposta mostra-se juridicamente possível à luz do art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e do princípio da eficiência administrativa, desde que adequadamente demonstrada a vantajosidade econômica da medida e resguardados os princípios da moralidade e da impessoalidade.

47. Contudo, a análise material revelou inconsistências relevantes que impactam diretamente a validade e a segurança jurídica da proposição, constatou-se divergência entre a identificação do lote atingido pela intervenção urbanística e a matrícula apresentada, bem como possível incompatibilidade entre os proprietários constantes do registro imobiliário e o particular signatário do Termo de Acordo.

Tais circunstâncias comprometem a certeza quanto ao objeto do ajuste e à legitimidade da parte que celebrará o acordo, podendo acarretar nulidade do instrumento, questionamento pelo Tribunal de Contas e eventual responsabilização dos agentes públicos envolvidos.

48. Também permanecem necessárias as adequações contratuais já apontadas, especialmente quanto à definição clara da obrigação de demolição, inclusão de cláusula de quitação ampla, previsão de penalidade por descumprimento, delimitação da natureza jurídica do auxílio financeiro e inserção de cláusula de excepcionalidade, de modo a afastar risco de caracterização como liberalidade indevida ou criação de precedente administrativo.

49. Dessa forma, opina-se favoravelmente à tramitação da matéria, condicionando-se, contudo, sua aprovação definitiva à prévia regularização da identificação registral do imóvel efetivamente atingido, à comprovação inequívoca da legitimidade dominial ou representativa do particular signatário e à realização dos ajustes redacionais e contratuais indicados neste parecer.

50. Ressalte-se, por fim, que o presente parecer possui natureza técnico-jurídica opinativa, cabendo exclusivamente aos Vereadores e às Comissões competentes a análise do mérito político, da conveniência e da oportunidade da proposição.

É o parecer.

Corbélia/PR, 26 de fevereiro de 2026.

original assinado
Luís Henrique Lemes
Assessor Jurídico – OAB PR 43.485