

## PARECER JURÍDICO

**Requerente:** Câmara Municipal de Cláudio, Estado de Minas Gerais.

**Solicitante:** Presidência da Casa Legislativa

**Assunto:** Projeto de Lei n.º 03/2020, o qual dispõe acerca de “Autorização ao Executivo Municipal para realizar serviços de recuperação e manutenção da iluminação em vias de uso comum dos condomínios particulares mediante convênio”.

**Data:** 02 de março de 2020

**Parecerista:** Dr. Rodrigo dos Santos Germini – OAB/MG 145.659

Projeto de Lei; Autorização; Poder Executivo;  
Manutenção em condomínios particulares; convênio;  
Possibilidade.

### 1. **Breve Relatório**

Cuida-se de consulta realizada pela presidência desta Casa Legislativa com vistas a obter parecer opinativo acerca da lisura do Projeto de Lei em epígrafe. Pretende a presidência obter nossa manifestação quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Foi apresentado o respectivo dossiê, no qual se inserem: mensagem de encaminhamento/justificativa emanada do Executivo Municipal; projeto de Lei; despacho da presidência das comissões. O projeto em referência foi distribuído às comissões em reunião plenária ordinária. Demais considerações serão feitas na fundamentação jurídica.

É, em síntese, o relatório da consulta formulada.

### 2. **Fundamentação Jurídica**

#### **2.1 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa**

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da “técnica legislativa”. Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei em referência, ***não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada***. Convém, apenas, destacar a presença de erro de concordância verbal no artigo 3º, devendo o verbo “deverão” ser escrito no singular para acompanhar o sujeito da frase, ou seja, “o condomínio”, o que pode ser corrigido na redação final do projeto.

## **2.2 Inexistência de Vícios de Iniciativa**

De igual modo, **não existe vício de iniciativa**, visto que a matéria contida no projeto de lei se insere no rol das competências municipais. É dizer, noutros termos, que **o Poder Executivo Municipal tem legitimidade para celebrar convênios visando obras e serviços de interesse comum**, nos exatos termos do artigo 109 da Lei Orgânica Municipal<sup>1</sup>.

Além disso, a matéria constitui assunto de interesse local (Art. 7º, I, da Lei Orgânica Municipal e artigo 30, I da Constituição Federal). O tema objeto do Projeto de Lei em referência, ou seja, celebração de obras e serviços de interesse comum, se adequa aos dispositivos avocados.

Além disso, a matéria objeto do Projeto de Lei **não se inclui** no rol de competências privativas da Câmara Municipal de Cláudio/MG, à evidência do artigo 33 da Lei Orgânica Municipal.

Por estas razões, ***não foram detectados vícios de iniciativa.***

## **2.3 Análise da Juridicidade**

Num conceito amplo, a juridicidade pode ser vista como a ***própria licitude da norma***, ou seja, sua ***compatibilidade com os principais dogmas do Direito***. Essencialmente, o princípio da *juridicidade* constitui **evolução empírica** do Direito Administrativo, diretamente relacionado à noção de Moralidade Administrativa.

A juridicidade, portanto, ultrapassa a abrangência da legalidade estrita, formando um ***compêndio de obrigações legais, naturais, éticas e morais.***

Neste esteio, a legalidade se torna um fundamento *strictu sensu* para balizar os atos administrativos e normativos do Poder Público. É, portanto, necessária, mas, não suficiente! Não basta nos atermos ao aspecto legal dos atos, ***devendo aferir a presença de elementos dogmáticos (princípios norteadores) da ordem jurídica.***

A juridicidade, portanto, integra e complementa a noção de legalidade. Por essa razão a doutrina afirma que a legalidade, além do aspecto estrito, se subdivide em dois grandes *supra* princípios: ***supremacia do interesse público e juridicidade.*** (DI PIETRO, 2014, p. 792)

No entender de Germana de Oliveira Moraes<sup>2</sup>: “A noção de juridicidade, além de abranger a conformidade dos atos com as regras jurídicas, exige que sua produção (a desses atos) observe – não contrarie – os princípios gerais do Direito, previstos explicita ou implicitamente na Constituição e na legislação esparsa”. Por estas razões, o ordenamento jurídico há de ser interpretado de maneira integrada, não se aplicando normas jurídicas isoladamente.

---

<sup>1</sup> Art. 109 - O Município **poderá realizar obras e serviços de interesse comum, mediante convênio com o Estado, a União ou entidades particulares**, bem como através de consórcio com outros Municípios.

<sup>2</sup> MORAES, Germana de Oliveira. *Controle Jurisdicional da Administração Pública*, 1ª ed., São Paulo: Dialética, 1999, p. 24. In: GARCIA, Emerson. op. cit. p. 1.

Desta forma, **a legalidade não pode ter tratamento de princípio soberano**, restando ser mais um princípio a ser seguido (orientador), dentre muitos outros presentes no ordenamento jurídico. Até porque seria fácil ao Administrador – como de fato é – utilizar-se da máquina pública de maneira *legal*, mas, distorcida, ***visando ao beneficiamento próprio ou de certas categorias, valendo-se de lacunas legais para atuar em benefício do particular, transmudando o interesse público em interesse particular, acortinado por condutas formalmente lícitas, mas, materialmente ilícitas.***

Dito isso, o princípio da juridicidade nasce corroborado na atividade da Administração Pública, ou seja, no pressuposto emanado da Constituição, ***com ênfase nos direitos fundamentais e no regime democrático de direito***, por serem esses ditames a base de todo o nosso ordenamento jurídico.

O projeto de Lei em referência **atende aos parâmetros da Juridicidade**, visto que seu escopo é **promover o bem-estar à coletividade que reside nos condomínios particulares do município**. Não se pode dizer que o fato de atender a uma parcela isolada da população (que reside nos condomínios) ofende à juridicidade, pois, se assim fosse, **este frágil argumento seria utilizado para atacar qualquer obra ou serviço prestado pela Administração**.

Vejamos: ao realizar o asfaltamento de um determinado logradouro, afirmar-se-ia que apenas os moradores ali presentes estariam sendo beneficiados... Ao construir uma escola ou posto de saúde, diriam que os outros bairros ou distritos estariam desamparados... E assim sucessivamente!

Em linhas gerais, a Administração Pública deve atender aos anseios de toda coletividade, mas, **isso só é possível mediante atuação direcionada a pequenos grupos, pois, dificilmente os serviços públicos atenderão todos os municípios de uma única vez**. O que se repudia, em Direito, é a atuação da Administração Pública voltada a um único particular, de maneira pessoal e subjetiva. No caso em apreço, porém, a atuação da Administração é **impessoal e objetiva**, visto que todos os cidadãos que residem nos condomínios serão beneficiados, independente de sua classe social, opção política etc.

Além disso, o projeto não visa beneficiar apenas um ou outro condomínio, mas, todos os condomínios situados na circunscrição territorial do município. Tanto assim que o artigo 3º dispõe que “o condomínio interessado a firmar convênio para manutenção nos pontos deverá protocolar carta de intenção”. **A lei, portanto, é impessoal e objetiva, abrangendo todos os particulares que se encontrem na mesma situação jurídica e fática, ou seja, a todos que residem em condomínios.**

Poder-se-ia dizer, noutro contexto, que qualquer cidadão de Cláudio/MG pode vir a residir num condomínio particular, ***o que legitima a atuação do ente público***. O município **não está favorecendo particulares**, como se poderia aventar numa conclusão precipitada. Essencialmente, a Administração Pública ***estará atuando em defesa de certa categoria (dos moradores dos condomínios), mas, como demonstrado, isso não é ilegal.***

Ademais, a manutenção da rede elétrica nas vias de uso comum ocorrerá **concomitantemente à manutenção da rede elétrica nos logradouros públicos**, ou seja, o município **não irá desproteger seus habitantes em proveito dos particulares/condôminos, mas, ao contrário, prestará o serviço público a todos, indiscriminadamente**. Por isso, ao promover manutenção na iluminação das vias de uso comum no seio dos condomínios particulares, o Poder Público estará, indiretamente, ***promovendo o bem-estar de todos os municípios, evitando acidentes, roubos, furtos, e assim sucessivamente.***

Por estas razões, estão presentes os critérios de *juridicidade*.

## **2.4 Análise da Legalidade e da Constitucionalidade**

O Código Civil de 2002 prevê, no âmbito da função social da posse e da propriedade, a proteção da convivência coletiva. No entanto, a relação entre o direito de propriedade e as regras de convivência nos condomínios residenciais particulares deve obediência, também, às normas de Direito Público.

Noutros termos, a mera existência de uma coletividade (no seio do condomínio particular) não desnatura a qualidade *privada* do empreendimento. **O interesse do condomínio será sempre coletivo (porque inerente a mais de uma pessoa), mas, nem sempre será público (porque não traduz os interesses de toda coletividade).**

No momento em que se fixa residência no condomínio particular, *é automática e implícita a adesão às suas normas internas*, às quais se submetem todos os moradores, para a manutenção da higidez das relações de vizinhança. Desta forma, a opção dos particulares por residir em condomínios fechados é voluntária, e, a partir de tal escolha, se submetem ao seu regramento.

Neste contexto, **poderia o Município intervir na convivência particular e utilizar-se dos recursos públicos para favorecer os que residem no condomínio?**

Este é o objeto central do presente projeto de Lei.

Nesse confronto de direitos, são diversos os casos que demandam a intervenção do Poder Legislativo e do Judiciário, devendo a questão ser vista com cautela, *resolvida à luz dos princípios jurídicos da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, razoabilidade e legitimidade*.

Como já fora dito anteriormente, **entendemos ser legítima a atuação do Município para realizar manutenção em redes de iluminação das vias comuns em condomínios, mediante convênio**, visto que isso **não visa beneficiar nenhum particular isoladamente**. O projeto de Lei em comento possui diversos dispositivos que garantem a aplicação dos princípios jurídicos aplicáveis à Administração Pública, sobretudo a **impessoalidade e a moralidade**.

Ademais, os *condomínios beneficiados irão recolher os valores necessários à manutenção junto aos cofres públicos*, trimestralmente. Além disso, o projeto de lei prevê o procedimento administrativo para a formalização do convênio, **de maneira objetiva e impessoal**. Além disso, **nos termos do artigo 20, XII da Lei Orgânica Municipal, caberá à Câmara Legislativa aprovar previamente os convênios firmados pelo Poder Executivo, garantindo, assim, um controle mais efetivo da aplicação da norma**.

Finalmente, depois de demonstrada a legalidade do objeto central do Projeto, resta analisar se é lícito o município firmar convênios com os condomínios, entidades eminentemente particulares.

O conceito legal de “convênio” está definido no inciso I, do §1º, do artigo 01º do Decreto 6.170/2007, *verbis*:

Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, **entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;**

Esse decreto também esclarece que os convênios celebrados com a União só terão repasse de verba mediante prestação de contas de cada parcela liberada, regulamentando todos os procedimentos. A celebração, a liberação de recursos, **o acompanhamento da execução e a prestação de contas de convênios, contratos de repasse e termos de parceria serão registrados em sistema próprio, com estrita legalidade, sendo aberto ao público via rede mundial de computadores** (princípio da publicidade).

Os convênios, portanto, são acordos firmados entre um ente da Administração Pública com outro ente público, **ou com uma entidade particular sem fins lucrativos, visando à realização de objetivos comuns de ambos os partícipes**. Adota-se o termo partícipe, tendo em vista que **todos os seus participantes estão em busca de um objetivo convergente**. Portanto, nos convênios da Administração Pública prevalecem os **interesses recíprocos e a mútua cooperação**. Em outras palavras, existe uma **conjunção de interesses em voga**: cada partícipe possui os mesmos objetivos e finalidades.

A primeira dúvida é se os condomínios particulares podem ser considerados como “entidades sem fins lucrativos”, aptos, portanto, à celebração de Convênios com o Poder Público Municipal.

O Código Civil trata de duas formas de condomínio, o condomínio ordinário<sup>3</sup> e a situação do condomínio edilício ou horizontal (caracterizado pela coexistência de áreas de uso ou propriedade comum e áreas de uso e propriedade individuais).

O condomínio horizontal (também chamado de “loteamento fechado”, popularmente) instituído pela lei 6.766/79, **é uma espécie de desmembramento criada por lei e que tem como dogma instituidor o direito de propriedade particular**, pelo qual o proprietário poderia, em tese, fazer o que bem desejasse com seu imóvel, respeitadas as normas de caráter público e o Direito de terceiros. Deste princípio inspirador cabe a fragmentação do imóvel em unidades autônomas. Dotar, ou não, os condomínios de personalidade jurídica, divide opiniões e o próprio Judiciário vem produzindo sentenças diferenciadas ao lidar com alguns dos seus pleitos. Especialistas também discutem alternativas para esta confusa situação, visto que os condomínios não estão diretamente arrolados como pessoas jurídicas no rol do artigo 44 do Código Civil Brasileiro.

---

<sup>3</sup> O qual trata simplesmente da situação de múltiplos sujeitos e a justaposição de relação de titularidade destes com um único bem, ou, um conjunto de bens indivisíveis.

Logo, existe uma lacuna na legislação em relação à personalidade dos condomínios – não se constituem como pessoas físicas, tampouco, estão legalmente arrolados como jurídicas, haja vista suas particularidades em relação às demais espécies de pessoas jurídicas.

Trata-se de um coletivo de cidadãos, pessoas físicas, **com interesses comuns que partem da aquisição da propriedade e sua conseqüente manutenção** e coabitação. Cada um dos condôminos detém a propriedade exclusiva de sua unidade e parte ideal das áreas comuns a todos, por isso **o condomínio possui uma dinâmica própria regrada no novo Código Civil, como a obrigatoriedade das convenções, dos regimentos, das assembleias gerais, entre outros, além das obrigações tributárias e trabalhistas tão complexas como das empresas.**

Por estas razões, parece-nos inequívoco que **os condomínios não têm finalidade lucrativa, sobretudo porque todo lucro que eventualmente tenham será revertido em prol do próprio condomínio**, razão pela qual **não é ilegal a celebração de convênios com os condomínios**. Além disso, como já descrito acima, o interesse do condomínio se materializa sempre como um interesse coletivo, de todos os seus moradores.

Há, porém, **a necessidade de que o condomínio esteja regular**, sob aspecto jurídico, de modo a viabilizar que seu CNPJ conste no termo de convênio firmado com a municipalidade. ***Devem ser acostadas ao procedimento administrativo certidões que garantam a regularidade fiscal, tributária e trabalhista dos condomínios, sob pena do Poder Público estar beneficiando alguém pendente com o erário.***

Superada, portanto, a argumentação pela qual é cabível a celebração de convênio da municipalidade com os condomínios, é oportuno transcrever o artigo 20 da Lei Orgânica Municipal, pelo qual:

Art. 20 - Compete privativamente à Câmara:

(...)

XII - **aprovar convênio**, acordo ou qualquer outro instrumento celebrado pelo Município com a União, Estado, outra pessoa jurídica de direito público interno ou entidades privadas;

Deste modo, é bom enaltecer que caberá ***ao Poder Executivo Municipal a obrigação de encaminhar ao Legislativo os convênios celebrados, visando à sua aprovação, garantindo maior eficácia e controle externo aos convênios firmados.***

Por estas razões, **não há objeção quanto à constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 03/2020**, enaltecendo a necessidade do Executivo enviar os convênios celebrados ao Poder Legislativo, visando sua ratificação/aprovação, o que não depende de dispositivo legal próprio em face da previsão já constante na Lei Orgânica Municipal.

### 3. Conclusão

À luz do que fora exposto, **opinamos pela constitucionalidade, legalidade, boa técnica legislativa e juridicidade do Projeto n.º 03/2020**, ressalvando, apenas, a existência de erros ortográficos a serem corrigidos na redação final.

O presente parecer não tem caráter vinculativo.

Cláudio/MG, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.

**Dr. Rodrigo dos Santos Germini**

Advogado Público

OAB MG 145.659