

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 26**, de 27 de abril de 2021, o qual “Autoriza o Poder Executivo do Município de Cláudio a realizar Autorização de Uso do público que específica, e dá outras providências”.

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

Aspectos de Legalidade; Constitucionalidade;
Iniciativa; Competência; Juridicidade; Moralidade;
Técnica Legislativa.

1. Breve Relatório

Trata-se de parecer opinativo quanto aos aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e aspectos regimentais acerca da(s) Proposição(es) Legislativa(s) em epígrafe.

O projeto é de autoria do Vereador Simental, constituindo-se pela Proposição Legislativa em si e, ainda, mensagem de justificativa. Ademais, constam diversos documentos anexos conforme referendado na mensagem de encaminhamento.

Registro que **será utilizada linguagem lacônica**, de modo a favorecer o entendimento e efetivar os princípios jurídicos da eficiência e celeridade no serviço público, limitando nossas manifestações aos aspectos mais relevantes do tema, sem, contudo, deixar de abordar todas as nuances necessárias. É, em síntese, o breve relato.

2. Síntese da Análise Jurídica

Da análise jurídica da proposição, extrai-se que:

2.1 Inexistência de Vícios de Iniciativa e Competência Legislativa

A atividade legislativa se desenvolve dentro de um processo formal, estruturado conforme o ordenamento legislativo, a que se dá o nome de *processo legislativo*¹.

¹ A cada espécie legislativa (lei ordinária, lei complementar, resolução, decreto legislativo, etc.) corresponde um determinado procedimento. O procedimento padrão é aquele de que resulta a lei ordinária, assim denominada por tratar-se daquela que, ao menos a priori, é a norma legislativa mais comum.

A análise da iniciativa legislativa deve considerar, também, o atendimento aos preceitos regimentais do *processo legislativo*.

O processo legislativo – tanto quanto o processo judicial – se constitui de **uma série de atos preordenados a um mesmo fim**, no caso, **a regular promulgação de uma norma legislativa**. Sua fase inicial é a da apresentação, pela qual a proposição legislativa é entregue ao órgão do Poder Legislativo competente pela tramitação e aprovação, se for o caso.

Conforme se extrai do Artigo 143 do Regimento Interno do Poder Legislativo, a Proposição é “o **instrumento regimental de formalização de matéria sujeita à apreciação da Câmara Municipal**²”. Para admitir a validade da Proposição, portanto, é necessário o atendimento aos preceitos regimentais correspondentes.

Especificamente quanto aos requisitos regimentais da Proposição, estatui o artigo 146 que:

Art. 146 - A proposição deve atender aos seguintes requisitos:

- I – redigida com clareza e observância da técnica legislativa;
- II - estar em conformidade com o texto constitucional, com a Lei Orgânica do Município, ordenamento jurídico vigente e com este Regimento;
- III - não guardar identidade nem semelhança com outra em tramitação;
- IV – não acumular assuntos distintos;
- V - não constituir matéria prejudicada.

O projeto de lei em referência (e respectivas Emendas) **atendeu aos requisitos regimentais, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação mínimos, necessários ao seu acolhimento.**

Além disso, não existem vícios de iniciativa, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato dos Vereadores.**

² Há uma imperfeição nesta redação, pois, quem delibera sobre a Proposição é o “Poder Legislativo”, e não a “Câmara Municipal”, a qual é, apenas, a sede do Poder Legislativo.

É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Executivo ou à Mesa Diretora do Poder Legislativo**³, razão pela qual qualquer dos edis pode deflagrar o processo legislativo, tendo em vista a competência legislativa residual deferida aos Edis. Como a delimitação de cada uma das funções estatais só pode ser objeto de norma constitucional, **a reserva de iniciativa, como restrição à função legislativa, só poderá ser estatuída por disposição constitucional expressa – ou na Lei Orgânica, tratando-se de ente municipal – o que não se verificou no caso em tela.**

Citem-se as seguintes bases legais: artigo 171, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais⁴; o artigo 30 da Lei Orgânica do Município de Cláudio⁵; o artigo 157 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Cláudio⁶; e, finalmente, o artigo 30 da Constituição Federal⁷.

2.2 Inexistência de Vícios de Técnica Legislativa

A Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais e de formatação específicos, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico: a lei!

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, **bom senso, critérios objetivos e responsabilidade**, pois, as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas, sendo **voltadas a um grau indeterminado de destinatários finais**. Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada. **Uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer**, e dando margem a desnecessárias e infundáveis batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, **e nunca privilegiar interesses particulares** (esta intenção

³ O poder de iniciativa é *privativo* ou *reservado* quando a apresentação de determinada espécie legislativa ou de proposição versando sobre determinada matéria incumbe a um único órgão ou “Poder” do Estado, sendo vedado aos demais, neste caso, propor o início da tramitação. O critério a ser utilizado é sempre relativo ao objeto/conteúdo da proposição, o qual define a competência de sua iniciativa.

⁴ Art. 171 – Ao Município compete legislar: I – sobre assuntos de interesse local, notadamente: (...)

⁵ Art. 30 - A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica.

⁶ **Art. 157** - A iniciativa de projeto, observado o disposto na Lei Orgânica do Município, cabe:

I - a Vereador, podendo ser individual ou coletiva, considerando-se autores, neste caso, os subscritores;

II - a comissão ou à Mesa Diretora;

III - ao Prefeito Municipal;

IV - aos cidadãos, com subscrição de, no mínimo, 5% (Cinco por cento) do eleitorado do município.

⁷ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

geral/impessoal deve estar consubstanciada no texto legislativo, o qual deve demonstrar, cabalmente, a impessoalidade do ato normativo).

Quanto à análise da técnica legislativa, **inexistindo lei ou decreto regulamentador de âmbito municipal**, os critérios de julgamento devem estar pautados na Lei Complementar Federal n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998⁸, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁹.

No vertente caso, **não foram verificados vícios quanto à técnica legislativa utilizada**, sendo a redação utilizada coerente e objetiva. Ademais, o projeto atende aos demais parâmetros redacionais, sendo compatível com os instrumentos normativos citados.

Eventuais vícios de formatação, gramaticais ou de concordância¹⁰, devem ser sanados em redação final (**desde que não interfiram no conteúdo legislativo**), não ensejando ilegalidade.

2.3 Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade).

Além disso, é no campo da juridicidade que se analisa se o projeto é **potencialmente benéfico à sociedade e à coletividade, devendo revelar-se, inclusive, compatível com a moralidade administrativa, o que se extrai – dentre outros elementos – a partir da análise empírica de sua motivação.**

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo, **cuja análise deve ultrapassar a abrangência do princípio da legalidade, formando um compêndio de obrigações legais e naturais**, tais como um “bloco de legalidade”, promovendo assim um tratamento *latu sensu* da legalidade necessária ao ato administrativo praticado de formal geral.

⁸ Que Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

⁹ O qual estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

¹⁰ A concordância verbal faz referência ao verbo em relação ao sujeito, o primeiro necessariamente deve concordar em número - singular ou plural - e pessoa - 1º, 2º, 3º - com o segundo. Doutra lado, a concordância nominal se refere ao substantivo e suas formas relacionadas: adjetivo, numeral, pronome, artigo. Essa conformidade acontece em gênero - masculino ou feminino - e pessoas.

Noutras palavras, é plenamente possível que um ato seja legal, mas, ao mesmo tempo, antijurídico, o que o viciaria de mácula incurável.

Sobre o tema em cotejo, cite-se:

De início é importante aduzir que **o Direito e a Moral são regras sociais que regulam o comportamento do Homem em sociedade, definindo um conceito de comportamento que é certo e o que não se enquadra neste comportamento é tido como errado.** Se observarmos os fatos que acontecem na sociedade, é possível enxergarmos que **existem regras sociais que se cumprem de maneira natural, como por exemplo, ser bom e honesto.** (...) Porém, a Constituição Federal impôs que um dos princípios que o Poder Público deve adotar é também o da Moralidade. (...) Contudo, é certo que embora a moralidade seja um conceito aberto, cabe aos julgadores analisarem o ato ou lei de acordo **com as definições de ética externada pela sociedade nos tempos atuais. Até porque o que era moral outrora, já não é nos dias atuais.** MAIZMAN, Víctor Humberto. Portal Online¹¹. (GRIFOS MEUS)

É dizer, portanto, que não cabe ao administrador apenas atuar com legalidade, devendo **ser honesto, íntegro, probo, ético e agir com irretocável moral,** princípios que **não se divorciam do Direito em hipótese alguma – nem mesmo quando se age na conformidade com a Lei.**

No caso em análise, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade,** revelando-se o projeto impessoal e benéfico – em tese – à sociedade, sem favorecimento de particular ou de certos grupos. Além disso, foram atendidos os demais dogmas jurídicos correspondentes.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria (em tese, repito!) benéfica à população claudiense e compatível com o interesse público. **Os critérios de conveniência e oportunidade decorrentes desta análise constituem juízo meritório, o qual foge à alçada desta procuradoria.**

Cunhado pela doutrina vigente, o conceito de bem público é abrangente, sendo possível, por isso, que se autorize o particular a utilizá-lo, respeitadas as condições legais, como ser verá no item seguinte.

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade

O objeto do projeto refere-se à autorização de que o particular – entidade beneficente sem fins lucrativos – utilize bem público (estrutura metálica da quadra de esportes de Monsenhor João Alexandre), de forma gratuita, precária, e com a finalidade específica de instalação de painéis fotovoltaicos.

¹¹ Disponível *in* < [Câmara Municipal de Cláudio – Secretaria Jurídica – R.S.G. Jur. 5](https://www.pnbonline.com.br/artigos/a-legal-mas-imoral/56161#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20imp%C3%B4s,leis%20que%20violem%20a%20moralidade.> Acesso 26 abr. 2021.</p></div><div data-bbox=)

Ressalto, inicialmente, que a matéria é de interesse local, o que se depreende da mera leitura do projeto e mensagem de encaminhamento. Tratando-se de regulamento que incide sob bem público específico, situado no distrito de Monsenhor João Alexandre, é óbvio que o Município possui competência para dispor, por lei específica, sob a matéria.

É de rigor esclarecer, também, que o projeto prevê a realização de Chamamento Público para outorga da Autorização, o que garante a observância dos princípios jurídicos da impessoalidade e da isonomia.

Sobre a utilização de espaços físicos de bem público de uso especial, que será a questão examinada, **é básico que essas áreas têm como destinação primordial o atendimento do interesse imediato da Administração Pública**, ou seja, comportam a estrutura operativa do Poder Público com vistas ao seu pleno funcionamento.

No entanto, no caso do projeto, não existe limitação ou prejuízo à utilização do bem, **visto que está sendo cedido, apenas, o espaço aéreo do bem, ou, em outras palavras, a parte superior localizada acima da estrutura metálica do imóvel, permanecendo inalterada a utilização do bem para a finalidade a que se destina (prática de esportes).**

Não há impedimento legal na outorga de uso dos bens públicos de uso especial a terceiros, sendo que os instrumentos passíveis para tal efetivação são: a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso, a cessão de uso e a concessão de direito real de uso.

Todos estes instrumentos estão sujeitos ao regime jurídico de direito público, com regramento especial, tendo em vista a supremacia do interesse público.

A Autorização de Uso, objeto do projeto, como preleciona uniformemente a doutrina, é ato administrativo unilateral e discricionário, pelo qual a administração consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade de forma gratuita ou onerosa (e, quanto ao projeto, especificamente de forma gratuita).

A utilização não é conferida com vistas à utilidade pública direta (apenas indiretamente), mas, **no interesse do particular**, sendo essa uma das características que distingue esta modalidade das demais.

Logo, são admitidas pela legislação algumas hipóteses em que particulares podem usufruir privativamente de certo bem público, razão pela qual o objeto do projeto em análise se amolda às hipóteses legais.

O instituto clássico para a utilização de bem público para objetivos estritamente privados é a **autorização** de uso de bem público, cujo elemento marcante se apresenta indubitavelmente a precariedade, além do seu caráter unilateral e discricionário. **(o que foi observado no projeto em referência)**

Finalmente, registro que **o projeto tem natureza meramente autorizativa, dependendo de juízo de conveniência e oportunidade a ser exercido pelo Poder Executivo, sem criar despesas ou obrigações diretas.**

Dito isso, é de se concluir que não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades no projeto.

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei n.º 26/2021. No mesmo sentido, conclui-se pela legalidade e constitucionalidade do mesmo, inexistindo vícios de iniciativa e atendendo aos preceitos regimentais, estando, portanto, apto à tramitação e deliberação plenária.

É o parecer, à consideração superior.
Cláudio/MG, 10 de maio de 2021.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público
OAB MG 145.659