

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 27**, de 26 de abril de 2021, o qual “Estabelece a Desafetação de Bem Público de Uso Comum do Povo e Autoriza Doação à Metalúrgica Amapá Ltda., 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 Poder Executivo, constituindo-se pela Proposição Legislativa em si e, ainda, mensagem de justificativa. Ademais, constam os seguintes documentos complementares:

- a) Requerimento Administrativo de Desafetação da Rua 19 de Maio, feito pela donatária, Metalúrgica Amapá Ltda., lavrado aos 26 de março de 2021;
- b) Carta de Intenção firmada pela Metalúrgica Amapá Ltda., datada de 14 de abril de 2021;
- c) Projeto de expansão da Metalúrgica Amapá Ltda.;
- d) Declaração de Domínio Público, datada de 23 de abril de 2021, lavrada pelo Prefeito Municipal;
- e) Memorial Descritivo, feito pela empresa MS Topografia e Engenharia Ltda. e respectivo projeto urbanístico;
- f) Atos Constitutivos da Empresa Metalúrgica Amapá Ltda.

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.

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 **atendeu aos requisitos regimentais, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação mínimos, necessários ao seu acolhimento.**

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.

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.

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 do Prefeito, o qual detém competência legislativa própria.**

É dizer, portanto, que **não se trata de matéria privativa ao Poder Legislativo ou à sua Mesa Diretora³**, razão pela qual o prefeito municipal pode deflagrar o Processo Legislativo.

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 batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse coletivo da sociedade, **e nunca privilegiar interesses particulares** (esta intenção geral/impeçoal 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 1998⁴, e no seu respectivo Decreto Regulamentador, n.º 9.191, de 01º de novembro de 2017⁵.

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 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.

⁵ 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.

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

Eventuais vícios de formatação devem ser sanados em redação final, não ensejando ilegalidade, o que também se aplica à pequenos vícios de concordância ou grafia, caso existam, mantido o sentido original da norma.

2.3 Presença de Juridicidade e de Moralidade Administrativa

A juridicidade diz respeito à conformidade do Projeto (e proposição acessória, se houver) com os princípios e 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, **cujá 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.

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 Online⁶.

⁶ Disponível in < <https://www.pnbonline.com.br/artigos/a-legal-mas-moral/56161#:~:text=Por%C3%A9m%2C%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20imp%C3%B4s,leis%20que%20volem%20a%20moralidade.> > Acesso 26 abr. 2021.

No caso, **não foram verificados vícios de juridicidade ou de moralidade**, sendo o projeto impessoal.

A mensagem de justificativa dá conta de que a medida seria (em tese) 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.**

O fato do projeto conter autorização de doação de bem público a particular não ofende, por si só, o princípio da impessoalidade, eis que, conforme relatado pelo prefeito, o atendimento do interesse público adjacente restará preservado, a partir da criação de empregos públicos e do aumento da arrecadação tributária do município, além de não ocorrer prejuízo ao tráfego ou acesso à região (segundo afirmativas do prefeito municipal).

O tema será enfrentado oportunamente na análise da legalidade da matéria.

2.4 Análise da Legalidade e Constitucionalidade

O objeto do projeto refere-se à desafetação de área pública (logradouro, bem de uso comum do povo), intitulando-a como bem dominical do município (artigo 01º) para conceder ulterior autorização de doação onerosa à Metalúrgica Amapá Ltda. (artigo 2º). A doação reveste-se de caráter oneroso à vista da obrigação de expansão de seu parque industrial, conforme previsão do artigo 3º.

Além disso, estabelece-se o caráter de irretratabilidade e irrevogabilidade da doação, à exceção de não ser cumprida a obrigação acessória de expansão do parque industrial, bem como no caso de alteração da finalidade, conforme previsões do artigo 4º do Projeto.

Ademais, o projeto prevê que todos os custos serão suportados pela empresa donatária, a quem competirá, ainda, remanejar as redes pluviais e de esgoto correspondentes (artigos 5º e 6º).

Finalmente, é disposto no artigo 7º da pretensa Lei que todas as condições devem constar na escritura pública.

O Código Civil Brasileiro prescreve que:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

(...)

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, **consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.**

Portanto, conforme prescrições transcritas, os bens públicos possuem regime especial, pelo qual é vedada sua venda ou doação. No entanto, tratando-se de bens públicos dominicais, apresentam características próprias do regime privado, permitindo-se sua alienação ou doação.

Noutras palavras, os bens públicos só podem ser doados ou alienados quando possuírem o caráter de “dominicais”.

Doutro lado, o artigo 100 do Código Civil prescreve que os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, ao passo que o artigo 101 estabelece que os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Desta forma, **é de se concluir que a doação de bem público de uso comum do povo (logradouro) só pode ocorrer quando a lei o atribuir caráter de dominical, além de dispor acerca dos pormenores em que ocorrerá a doação.** Conclui-se, logo, que o projeto de Lei em análise é legal e estabelece a forma exigida pela legislação para formalização da pretensão do Poder Executivo.

Além disso, considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra (artigo 538 do Código Civil), como pretende o município por meio da autorização legislativa em comento. E, por outro lado, prescreve o artigo 553 do Código Civil que o donatário é obrigado a cumprir os encargos da doação, caso forem a benefício do doador, de terceiro, ou do interesse geral, cabendo, inclusive, ao Ministério Público a legitimidade para requerer o cumprimento do encargo de interesse geral.

Registramos, portanto, que apesar do regime jurídico aplicável à espécie ser o de Direito Público, a pretensa lei visa atribuir autorização ao Executivo para praticar ato de Direito Privado, razão pela qual são aplicáveis os institutos do Código Civil citados.

Há, portanto, conformidade do objeto do projeto com a legislação pertinente, não se vislumbrando nenhuma ilegalidade.

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

3. Conclusão

À luz do que fora exposto, opinamos pela boa técnica legislativa e juridicidade do projeto de lei n.º 27/2021. 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.

Ressalvo, no entanto, que deverão ser apresentadas Certidões de Regularidade da empresa donatária, atestando a inexistência de dívidas com as fazendas municipal, estadual e federal, além de certidão negativa de débitos com FGTS, extrato de CNPJ e certidão negativa de débitos trabalhistas.

Ressalvo, ainda, necessidade de apresentação de projeto arquitetônico e/ou estrutural da obra a ser edificada, para fins de verificação do cumprimento do encargo atribuído à doação, visto que os projetos inclusos no dossiê não se apresentam na forma correta.

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

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Advogado Público
OAB MG 145.659