



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO PRÉVIO

Processo: 10.792/2024

Assunto: Projeto de Lei nº 30/2024.

Autora: Prefeita

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO- CONCESSÃO DE USO- BENS MUNICIPAIS- INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – DEVER GERAL DE LICITAR – RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO – LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO – ART. 111. PROJETO DE LEI Nº 30/2024, DE INICIATIVA DO EXECUTIVO “QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A OUTORGAR A CONCESSÃO ONEROSA DE DIREITO REAL DE SUPERFÍCIE DE ESPAÇO PÚBLICO”.

I - RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei n.º 30/2024, de iniciativa do Executivo que “Autoriza o poder executivo a outorgar a concessão onerosa de direito real de superfície de espaço público”, encaminhado à Procuradoria-Geral Legislativa para análise e emissão de parecer.

É o breve relato dos fatos. Passa-se à apreciação.

II - FUNDAMENTAÇÃO

A – ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

A.1 – Competência legislativa para dispor sobre a matéria e competência de Iniciativa

Cumprе ressaltar que o exame a ser realizado sobre a presente proposta cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legiferante pátrio. Com efeito, não incumbe à Procuradoria invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões que dizem respeito tão somente aos critérios políticos e de oportunidade e conveniência desta Casa de Leis.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

Os bens atribuídos ao Município compõem o patrimônio público municipal, sendo que a regulamentação de seu uso, destinação adequada e excepcional alienação incumbem à Administração local.

Segundo Hely Lopes Meirelles, “O Município administra seus bens segundo as regras de direito público e as normas administrativas que editar, aplicando-lhes supletivamente os preceitos de direito privado” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro).

Pois bem, segundo informa a mensagem nº 025/2024, o presente Projeto de Lei tem a finalidade autorizar a concessão de espaço público “Destinado à exploração Industrial e Atacadista de produtos alimentícios em geral, situado no Córrego Boa Esperança, nos termos desta Lei.

No que concerne ao uso dos bens públicos, a doutrina classifica como bens de uso especial aqueles atribuídos pela Administração, com exclusividade, a determinado indivíduo, de acordo com as cláusulas convencionadas.

O uso especial de bens públicos por particulares pode ocorrer de diversas formas, como a autorização de uso, a permissão de uso, a concessão de uso.

A concessão de uso trata-se, em verdade, de Contrato Administrativo que atribui a utilização de um bem público a um administrado para que este o explore por sua conta e risco de acordo com sua destinação específica.

A concessão de uso se diferencia das demais modalidades, quais sejam, autorização e permissão de uso, tendo em vista tratar-se de contrato, e não de ato unilateral e precário, sendo, portanto, mais estável. A escolha do instituto adequado incumbe à Administração Pública, visando atender o melhor interesse público, tratando-se de ato de gestão administrativa. Portanto, a concessão de uso de bem público submete-se ao Princípio do dever geral de licitar conforme Art. 37, XXI da Constituição Federal e Art. 2º, I e II

Da Lei 14.133 de 01 de abril de 2021.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre o assunto, entendendo tratar-se de “Reserva da Administração”:

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais”. (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

Quanto à Constitucionalidade Formal, não há que se discutir, tendo em vista que cabe ao Legislativo deliberar sobre o presente Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo a “outorgar a concessão onerosa de uso de espaço público”. Vejamos Lei Orgânica:

Art. 111. O uso de bens municipais, por terceiros só poderá ser feito mediante concessão, ou permissão a título precário e por tempo determinado, conforme interesse público o exigir.

§ 1º A concessão de uso dos bens públicos de uso especial e dominicais dependerá de lei e concorrência e será feita mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

§ 2º A concessão administrativa de uso de bens públicos de uso comum somente poderá ser outorgado para finalidades escolares, de assistência social ou turística, mediante autorização legislativa. (grifo nosso)

Nos termos do Regimento Interno – RI, Resolução nº 391/2020, há a atribuição do Plenário, nos seguintes termos:

Art. 179. Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário.

Art. 180 As proposições consistirão em:

[...]

II - projetos de lei;

Dessa forma, de acordo a Lei Orgânica Municipal é necessária autorização legislativa, bem como de Licitação para outorgar a “concessão onerosa de direito real de superfície de espaço público” especificado neste Projeto de Lei.

A.2 – Espécie normativa

O artigo 47 da Lei Orgânica prevê as matérias cabíveis a Lei Complementar, não estando incluída o objeto do presente projeto, devendo, portanto seguir como matéria de Lei Ordinária, nos termos inciso III, do art. 44, da LOM.

A.3 – Regime inicial de tramitação da matéria, quórum para sua aprovação e processo de votação a ser utilizado

Inicialmente, quanto ao processo legislativo, a tramitação das matérias, o Regimento Interno - RI prevê a manifestação da Comissão Permanente de Desenvolvimento Urbano, Transporte, Agricultura e Meio Ambiente; Comissão Permanente de Finanças e Orçamento e por fim Comissão Permanente Legislação, Justiça e Redação Final, após manifestação da Procuradoria (Art. 59, 58 e 57 c/c §4º e 5º do art. 224, RI).

Como já mencionado acima, a presente proposição atende aos requisitos de **Lei Ordinária**, cabendo a deliberação constituir por **maioria simples** do Plenário e por **processo simbólico** (§2º, do 36, § 1º, do art. 246 e art. 194, RI).

B – JURIDICIDADE E LEGALIDADE



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Diz-se que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.

A despeito dos requisitos acima elencados, pode-se depreender que a presente proposição respeita as demais formalidades previstas na Lei Orgânica Municipal.

Neste contexto, vislumbra-se a total conformidade desta proposta com o ordenamento jurídico, devendo ser submetida ao crivo das Comissões Permanentes desta Casa de Leis.

C – TÉCNICA LEGISLATIVA

A elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, de acordo com o regramento previsto na Lei Complementar nº. 95/1998, em obediência ao disposto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição da República.

No caso em exame, houve obediência ao art. 3º da LC nº 95/98, porquanto a proposição foi estruturada em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a emenda, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Atendidas as regras do art. 7º da LC nº 95/98, pois a proposição não contém matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, o âmbito de aplicação da lei está estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva, e o mesmo assunto não está sendo disciplinado por mais de uma lei.

A vigência da proposição está indicada de maneira expressa (art. 8º da LC 95/98).

Cumpridas as regras do art. 10, porquanto, no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal.

Respeitadas também as regras do caput e do inciso I do art. 11, pois as disposições normativas foram redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e, para obtenção de clareza, foram usadas as palavras e as expressões em seu sentido comum e frases curtas e concisas, foram construídas as orações na ordem direta, evitando-se preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis, buscou-se a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando-se preferência ao tempo presente ou



CÂMARA MUNICIPAL DE BOA ESPERANÇA-ES

PODER LEGISLATIVO

PROCURADORIA GERAL LEGISLATIVA

ao futuro simples do presente, e foram usados os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando-se os abusos de carácter estilístico.

Não foi descumprida a regra prevista no inciso III do art. 11 da Lei Complementar nº 95/98, pois, para obtenção de ordem lógica.

A referida Lei Complementar foi regulamentada através do Decreto Federal nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, o qual prevê a formatação das leis em geral, devendo, portanto, quando da Redação Final, realizada através da Comissão Permanente de Legislação, Justiça e Redação Final (art. 205, RI) ser devidamente observado.

III - DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, emite-se parecer opinativo, que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.).

Diante disso, **Opina-se**, em conformidade com a Lei Orgânica Municipal pela constitucionalidade, admissibilidade, legalidade e juridicidade, e boa técnica legislativa do Projeto, nele não encontrando qualquer vício referente à competência municipal para legislar sobre a matéria.

É o entendimento, salvo melhor juízo.

Boa Esperança – ES, 02 de setembro de 2024.

CARLANI MORAIS SILVA CAVALEIRO

Procuradora-Geral Legislativa

OAB/ES nº 26.423

PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço /autenticidade utilizando o identificador 33003900310039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Carlani Morais Silva Cavaleiro** em **02/09/2024 08:28**

Checksum: **70E26BA77EBDAC626F4E53EAC8750392A6A73479F55F1F22597DE014392CCB3A**