



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 125/2019

Processo: PL 76/2019.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 76/2019.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. LEI MUNICIPAL QUE DESAFETA E DÁ DESTINAÇÃO A BENS PÚBLICOS. JURIDICIDADE. NORMA CONSTITUCIONAL DE NATUREZA FORMAL ORGÂNICA E FORMAL PROPRIAMENTE DITA. COMPATIBILIDADE MATERIAL COM AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade do Projeto de Lei n.º 76/2019, de autoria do Chefe do Poder Executivo, cujo teor visa a desafetar imóvel público, bem como, após, conferir melhor destinação.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 07 de outubro de 2019 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise. É o que basta relatar, dессarte passa-se a fundamentar.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

II. Da Fundamentação

Inicialmente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”*¹

Em segundo momento, para melhor elucidar matéria vergastada na presente proposição, cumpre traçar certas características inerentes aos bens públicos. O Código Civil, em seu art. 99, classifica-os de acordo com a sua destinação, ou afetação.

Segundo o diploma, os bens públicos serão tipificados como de uso comum do povo, de uso especial e bens dominicais.

Os bens de uso comum do povo são aqueles destinados à utilização geral pelos indivíduos, podendo ser utilizados por todos em igualdade de condições, independentemente de consentimento individualizado por parte do Poder Público (uso coletivo), a saber: ruas, praças, rios, praias etc.

Já os bens de uso especial são aqueles utilizados pela Administração para a prestação dos serviços administrativos e dos serviços públicos em geral, ou seja, utilizados pela Administração para a satisfação de seus objetivos, a título de exemplo, o prédio onde funciona determinado órgão público.

Por fim, os bens dominicais são aqueles que não estão sendo utilizados para nenhuma destinação pública (estão desafetados), abrangendo o denominado domínio privado do Estado, as terras devolutas, terrenos de marinha, prédios públicos desativados, móveis inservíveis, dívida ativa, servem de exemplo.

Ainda, conforme o Código Civil, os bens públicos de uso comum do povo e

¹ OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar, porém os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Nesse sentido, a alienação destes bens fica condicionada ao afastamento, por meio de lei em sentido formal, de sua afetação a uso específico, conhecida como a desafetação.

O célebre jurista, Hely Lopes Meirelles, “(...) os bens públicos podem passar do domínio público para o particular, resultando claro que os bens públicos são inalienáveis enquanto destinados ao uso comum do povo ou a fins especiais, isto é, enquanto tiverem afetação pública – ou seja, destinação pública. Exemplificando, uma praça ou um edifício público não podem ser alienados enquanto tiverem esta destinação; mas qualquer deles poderá ser vendido, doado ou permutado desde o momento em que seja, por lei, desafetado da destinação originária e traspassado para a categoria de bens dominicais, isto é, do patrimônio disponível da Administração.”²

Já a douta administrativista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, refere que, quanto aos bens de uso comum do povo e de uso especial:

(...) nenhuma lei estabelece a possibilidade de alienação; por estarem afetados a fins públicos, estão fora do comércio jurídico de direito privado, não podendo ser objeto de relações jurídicas regidas pelo Direito Civil, como compra e venda, doação, permuta, hipoteca, locação, comodato. Para serem alienados pelos métodos de direito privado, têm de ser previamente desafetados, ou seja, passar para a categoria de bens dominicais, pela perda de sua destinação pública. Vale dizer que a inalienabilidade não é absoluta.³

Em apertada síntese, a desafetação destina-se a imprimir, ao bem público, a qualidade de *dominical* e, assim, viabilizar, do ponto de vista jurídico, a alienação. Implica, pois, submeter determinado bem público a regime jurídico de direito privado parcialmente derogado por normas de direito público, **mediante ato administrativo, lei em sentido formal, ou, até mesmo, por fato da natureza. (grifou-se)**

Em apertada síntese, a desafetação destina-se a imprimir ao bem público a qualidade de dominical e, assim, viabilizar, do ponto de vista jurídico, a alienação.

2 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, pp. 534.

3 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 626.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Implica, pois, submeter determinado bem público a regime jurídico de direito privado parcialmente derogado por normas de direito público, mediante ato administrativo, lei em sentido formal, ou, até mesmo, por fato da natureza.

Adiante, sobre a constitucionalidade da proposição, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:
I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Salienta-se, nesse sentido, que aos Municípios compete legislar sobre peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *“O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”*⁴

Cumprе assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

*“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”*⁵

Sendo assim, é flagrante que o objeto da proposição reveste-se de constitucionalidade formal de natureza orgânica no que concerne à entidade produtora da matéria legislativa, *in casu*, o Município. Restando, portanto, a análise da matéria

4 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

versada sob o aspecto formal subjetivo (propriamente dita), isto é, da existência, ou não, de iniciativa privativa de órgão, bem como da constitucionalidade material – conformidade com o texto constitucional.

Sobre a deflagração do processo legislativo, estabelece a regra contida no caput do art. 61, da Constituição República, como regra:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Ademais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.⁶

Por isso, em virtude do Princípio da Simetria, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul⁷ disciplina de forma idêntica a iniciativa do processo legislativo.

6 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

7 Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Logo, com relação à iniciativa reservada (constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita) para deflagrar o processo legislativo, salienta-se ter sido plenamente observada sob o aspecto do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, da compatibilidade com o texto constitucional.

No mérito, portanto – compatibilidade material com a Magna Carta – veja-se o disposto na CRFB:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e **alienações** serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as **condições** efetivas da proposta, **nos termos da lei**, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Por isso, é nítido haver competência nomoestática (material) na proposição, haja vista possuir, o Município, atribuições para legislar e dispor sobre seus bens, patrimônio, planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano, e que não viola a reserva de iniciativa o projeto de lei iniciado pelo Parlamento com objetivo de denominar próprios municipais.

Não obstante, a justificativa da proposição informa que a desafetação se faz necessária tendo em vista que as áreas a serem desafetadas para obras de prolongamento de determinadas ruas, conforme plano diretor.

Assim, parece não ser o objetivo a alienação do bem público. Em vez disso, tenciona-se “obras de prolongamento das ruas doutor bayard de toledo mercio e heitor villa-lobos”, hipótese que, por si só, implicaria a afetação do bem público. Isto é, não havendo intento de alienação do bem em voga, não há necessidade de desafetação. Ressalte-se, ademais, ser plenamente possível, segundo doutrina majoritária, a

autárquica;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

desafetação por mero ato administrativo.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, a Procuradoria opina pela Juridicidade⁸ que envolve a presente proposição, permitindo o prosseguimento do devido processo legislativo.

Finalmente, convém salientar que a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente. Nesse sentido é o disposto no art. 150, §7º, do Regimento Interno⁹.

É o parecer.

Novo Hamburgo, 29 de outubro de 2019.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Marcela Artl Silva
Procuradora-Geral
OAB/RS n.º 68.028

8 "[...] Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. [...]” - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

9 Art. 150.

[...]

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

