

Parecer Jurídico

Requerente: Poder Legislativo de Cláudio/MG

Solicitante: Presidência da Casa Legislativa

Assunto: **Projeto de Lei n.º 12, de 11 de abril de 2023**, o qual “Dispõe sobre autorização para recebimento de obra de interesse público, em loteamento urbano, por compensação a redução de área de equipamento comunitário”.

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

1. Relatório:

Trata-se de parecer jurídico que analisa os aspectos de legalidade, constitucionalidade, juridicidade, iniciativa, competência, técnica legislativa e parâmetros regimentais acerca da Proposição Legislativa em epígrafe, **de autoria do Poder Executivo**.

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 apartado, o relatório.

2. Síntese da Análise Jurídica:

2.1. Análise dos Aspectos Formais da Proposição, da Técnica Legislativa, Iniciativa e Competência:

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.

A noção preambular de “proposição legislativa” compreende qualquer matéria submetida à deliberação da Casa Legislativa, ou seja, que

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.

requer juízo de valor por seu Plenário², aprovando-a ou rejeitando-a, seja por motivos jurídicos ou por mera análise meritória.

Neste primeiro momento (da apresentação), a Proposição Legislativa possui conteúdo de “ato administrativo”, pois: a) submete-se a regime jurídico próprio de Direito Público; b) produz diversos efeitos jurídicos imediatos (sobretudo os efeitos listados no Regimento Interno da Casa); c) é passível de controle (como o controle jurídico desta Procuradoria, por exemplo, além do controle político dos edis e, finalmente, passível de controle pelo Judiciário, se necessário for).

Após a tramitação de praxe, e, caso aprovado, o Projeto tornar-se-á um ato normativo (geralmente uma lei), o que ocorrerá somente em momento futuro.

Dito isso, há de ser perquirida a presença dos requisitos regimentais da Proposição, *a fim de aferir sua regularidade formal*, necessária à tramitação.

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.

A proposição em referência **atendeu aos requisitos regimentais mínimos, sobretudo quanto aos aspectos de formatação e motivação necessários ao seu acolhimento.** Além disso, **não existem motivos prejudiciais ao seu conhecimento, devendo ser admitida para tramitação.**

Registramos, também, que **não existem vícios de iniciativa**, estando consubstanciado **o interesse local** que legitima a atuação legislativa/normativa própria do ente municipal, sendo cabível, neste caso, **a deflagração do processo legislativo a partir de ato do Prefeito, visto não se tratar de assunto privativo ao Poder Legislativo (por sua Mesa Diretora).**

Como se vê, *a matéria objeto do Projeto (autorização legislativa para recebimento de obra pública) é ordinária e residual, não havendo incidência de competência privativa de nenhum dos Poderes.*

Logo, **inexiste vício de competência/iniciativa.**

² FARHAT, Saíd. Dicionário Parlamentar e Político – o processo político e legislativo no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996, p. 819.

Quanto à técnica legislativa utilizada:

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 (ou outro ato normativo).

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.

Como advertiu Oliveira³:

Leis ambíguas, obscuras, incoerentes, contraditórias umas com as outras ou juridicamente inválidas ou viciadas geram transtornos à população, pois, em vez de conduzirem e pacificarem as relações humanas, tendem a promover a discórdia e o aumento dos conflitos judiciais, em sentido oposto ao alcance do objetivo maior do Direito: a paz e a harmonia sociais. NADER ensina que o conhecimento do Direito não decorre da simples existência das normas jurídicas, pois um texto de lei mal elaborado, longe de ser esclarecedor, gera dúvidas nas pessoas quanto ao ordenamento vigente.

Por isso, toda edição de conteúdo legislativo deve ser criteriosa e cautelosamente analisada.

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

Daí porque, inclusive, a abstração e a generalidade são atributos de toda espécie normativa⁴. O texto da norma deve considerar seus atributos de alcance subjetivo (os destinatários da norma) e material (circunstâncias fáticas e prescritivas da norma).

³ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise da Juridicidade das Proposições Legislativas. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Ago/2014. Disponível in <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas> . Acesso 27 fev. 23.

⁴ Conforme esclarece Bobbio: “(...) Ao invés de usar indiscriminadamente os termos ‘geral’ e ‘abstrato’, julgamos oportuno chamar de ‘gerais’ as normas que são universais em relação aos destinatários, e ‘abstratas’ aquelas que são universais em relação à ação. Assim, aconselhamos falar em normas gerais quando nos encontramos frente a normas que se dirigem a uma classe de pessoas; e em normas abstratas quando nos encontramos frente a normas que regulam uma ação-tipo (ou uma classe de ações)”. (Bobbio *apud* DRIGO, Leonardo Godoy. *Distinção entre princípios e regras sob o critério da generalidade e abstração da norma jurídica no Brasil*. Revista *Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3715, 2 set. 2013. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/25208>. Acesso em: 27 fev. 2023.)

A redação da Proposição em análise é **coerente, coesa, uniforme, impessoal e objetiva**, não tendo sido detectados vícios gramaticais ou de concordância que comprometam a compreensão de seu conteúdo.

Ademais, foram atendidas as disposições da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, e do Decreto Federal 9.191, de 01º de novembro de 2017, os quais definem os parâmetros redacionais mínimos para a criação e edição de conteúdo legislativo, inexistindo norma municipal acerca do tema.

Convém citar o artigo 14 do Decreto Federal 9.191/2017, *in verbis*:

Art. 14. As disposições normativas **serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica**, e observarão o seguinte:

I - para obtenção da clareza:

- a) usar as **palavras e as expressões em seu sentido comum**, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar **frases curtas e concisas**;
- c) construir as orações na **ordem direta**;
- d) **evitar preciosismo, neologismo e adjetivação**; e
- e) buscar a **uniformidade do tempo verbal** no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II - para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
 - b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e **evitar o emprego de sinonímia**;
 - c) **evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido** ao texto;
 - d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;
- (...)

Estas disposições foram atendidas na Proposição Legislativa em análise, não havendo ofensa à técnica legislativa.

Eventuais vícios redacionais, gramaticais, ortográficos ou de formatação que não alterem o conteúdo normativo e essência do ato, **podem ser corrigidos em redação final, não ensejando ilegalidade e dispensando elaboração de Emendas para sua correção e segundo critérios da Comissão de Legislação, Justiça e Redação, escapando à análise meramente jurídica proposta neste Parecer.**

Oportuno esclarecer, ainda, que *não existem motivos prejudiciais*.

2.2. Análise da Juridicidade e da Moralidade Administrativa:

A juridicidade diz respeito à conformidade da Proposição com os princípios e dogmas do ordenamento jurídico vigente (sobretudo licitude e legalidade). Dizemos 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

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.

Segundo adverte a melhor doutrina:

(...) a juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Examinar a admissibilidade de uma proposição significa apreciar-lhe certos aspectos preliminares que devem anteceder lógica e cronologicamente sua análise de fundo, esta relativa à conveniência política de aprovação de seu conteúdo (análise de mérito). **As condições de admissibilidade representam, assim, questões formais das proposições legislativas que devem ser atendidas antes que seu aspecto material seja submetido à deliberação do Parlamento. Não cumpridas essas preliminares, deve-se, por imposição jurídica, inadmitir a matéria, sem efetuar seu exame de mérito**⁵.

O princípio da juridicidade constitui verdadeira inovação evolutiva no Direito Administrativo (quicá no Constitucional), 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 à validade de todos os atos praticados pela Administração Pública, donde se incluem as Proposições Legislativas.

No caso, **a medida foi adequadamente justificada por seu proponente, com argumentos suficientes para fazer concluir pela moralidade da medida e, ao mesmo tempo, pela juridicidade**, visto que a Proposição trará benefícios à população deste município e aos servidores da Casa Legislativa, bem como aos agentes políticos (análise meramente preambular e sem aprofundamento, nos limites da atuação da Procuradoria, cujo conteúdo meritório deve ser debatido e votado pelos edis).

Verifica-se, portanto, que a proposição foi devidamente justificada, expondo razões pelas quais se pode inferir estar presente o interesse público

⁵ OLIVEIRA, Luciano Henrique da Silva. Análise da Juridicidade das Proposições Legislativas. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa. Ago/2014. Disponível in <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas> . Acesso 27 fev. 23.

necessário a toda proposição legislativa, inexistindo vícios de moralidade ou juridicidade, tampouco sendo possível concluir pela presença de favorecimento pessoal ou perseguição política.

Presentes, portanto, os parâmetros da juridicidade e de moralidade administrativa, tendo em vista que os argumentos avocados são suficientes à motivação da Proposição e demonstração do interesse público adjacente.

2.4. Análise da Legalidade e Constitucionalidade – Mérito

O município, como ente federado autônomo, tem competência para disciplinar quaisquer questões de cunho local, como se pretendeu na Proposição em análise, voltada à autorização legislativa para que o município receba, por doação, prédio destinado à instalação de Unidade de Saúde, em loteamento em execução, em substituição à doação de áreas públicas.

A proposição foi justificada do seguinte modo:

O Projeto de Lei em epígrafe busca desta Egrégia Casa de Leis a autorização, para que o Poder Executivo realize compensação de áreas que deveriam ser destinadas a equipamento público, em loteamento que se encontra em processo de aprovação, para receber obra de interesse público. Sendo a referida obra correspondente a uma Unidade Básica de Saúde, a ser construída pelo empreendedor, e entregue ao Município, até a conclusão das obras de infraestrutura do empreendimento. A realização da compensação ora proposta encontra respaldo no interesse público, considerando a manifestação da Secretaria Municipal de Saúde, a qual definiu parecer favorável para a construção de UBS, tipo I, na Comunidade da Rocinha, tendo destacado o tamanho da população daquele local, bem como as orientações técnicas do Ministério da Saúde sobre a matéria. Além disso, destaca-se a manifestação favorável do Secretário Municipal de Obras e Infraestruturas, o qual esclareceu que a construção da Unidade Básica de Saúde – UBS, no empreendimento, é suficiente para compensar a diferença de áreas que devem ser transmitidas ao Município, pela implantação do loteamento. Sobre isto, tem-se que considerar a área loteada, sobre a qual o empreendedor deveria destinar a porcentagem de 6,00% de área institucional, conforme disposição da lei municipal de parcelamento do solo – Lei nº. 923/2000, que corresponde, neste caso, a área de 9.151,02m². A proposta do empreendedor foi para redução desta área para 3.294,32m², fazendo-se a compensação da diferença com a entrega de obra de interesse público. Neste sentido, o Secretário de Obras esclareceu que a entrega de uma UBS é suficiente para compensar a área de equipamento público reduzida, uma vez que valor a ser compensado seria de R\$854.082,56 (oitocentos e cinquenta e quatro mil oitenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), levando em conta a avaliação do metro quadrado da área urbanizada, e o custo da construção da referida unidade de saúde é de R\$900.473,27 (novecentos mil quatrocentos e setenta e três reais e vinte e sete centavos), considerando planilha orçamentária anexa. Como se demonstra, verificou-se que a aprovação do loteamento com a área institucional reduzida, mas com uma Unidade Básica de Saúde já em condições de funcionamento, é conveniente à

urbanização daquela região, pois servirá não apenas a comunidade que se formará no novo bairro, mas também à comunidade da Rocinha.

Ora, estando a medida pretendida fundamentada no interesse público, o critério de aprovação é político e meritório, escapando ao crivo desta Procuradoria. Não existem ilegalidades ou imoralidades gritantes.

Importa destacar, no entanto, que **o Procurador Legislativo não teve tempo hábil para uma criteriosa análise da documentação apresentada, motivo pelo qual este parecer se limita à Proposição Legislativa, inexistindo qualquer manifestação quanto ao mérito dos documentos, cuja responsabilidade é do Poder Executivo.**

O parcelamento de solo urbano (gênero das espécies loteamento e desmembramento) refere-se à Política Urbana. O tema é tratado pela primeira vez por texto constitucional na Constituição Federal de 1988 e está presente no inciso VIII do art. 30. Embora só haja previsão constitucional em 1988, já em 1979 surgiu a Lei n.º 6.766 (19 de dezembro de 1979) dispondo sobre o Parcelamento do Solo Urbano.

A Constituição Federal de 1988 atribui **competência** aos **Municípios** para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do **parcelamento** e da ocupação do **solo** urbano. A matéria, portanto, é de nítido INTERESSE LOCAL.

Para dirimir o deslinde deve-se obedecer à interpretação sistemática do princípio da autonomia constitucional dos Municípios e tal autonomia não pode ser suprimida sob pena de ferir todo o Pacto Federativo e o próprio Sistema Constitucional Democrático de Direito. Acerca do assunto se manifestou o Supremo Tribunal Federal, na ADI 478 , p. 11, que sanou a discordância ao concluir que sobre direito urbanístico as normas devem ser federais e estaduais, contanto que sejam gerais, genéricas, em forma de diretrizes. Assim, apenas no que se referir a normas gerais em matéria de urbanização é que haverá a participação estadual ou federal, nos termos da ementa da ADI 478, cabendo aos municípios regulamentar as normas locais, como no projeto em referência.

Por fim, importa destacar que esta lei não pode ser analisada com critérios excessivamente formais relativos à técnica legislativa, eis que se trata de verdadeira norma de efeitos concretos. Por leis e decretos de efeitos concretos entendem-se **aqueles que trazem em si mesmos o resultado específico pretendido**, tais como as leis que aprovam planos de urbanização, as que fixam limites territoriais, as que criam municípios ou desmembram distritos, as que concedem isenções fiscais etc.

Logo, a lei em tela, que visa à autorização para recebimento de obra pública individualizada e especificada, inclusive cuja planta (croqui) consta como Anexo, é nitidamente uma lei de efeito concreto.

Dito isso, é de se concluir que **não existem inconstitucionalidades ou ilegalidades na Proposição em análise**, reunindo condições para prosseguir em tramitação, cujo conteúdo de aprovação é meritório e político.

3. Conclusão:

À luz do que fora exposto, *conclui-se pela juridicidade, constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n.º 12/2023*, atendendo, também, aos requisitos de boa técnica legislativa, **ressalvando que o Procurador Legislativo não teve tempo hábil para análise da documentação apresentada**, limitando-se este Parecer à Proposição Legislativa em si, sendo de responsabilidade do Poder Executivo a veracidade das informações contidas na mensagem de encaminhamento e nos documentos carreados.

É o parecer.

Cláudio/MG, 17 de abril de 2023.

Dr. Rodrigo dos Santos Germini
Procurador Legislativo - OAB MG 145.659