



PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 80/2023 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 150/2023 (nº 50/2023 na origem)

Processo Legislativo nº 323/2023

Autor: Prefeito Municipal de Marabá

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE ALTERA O ARTIGO 4º DA LEI MUNICIPAL Nº 17.943/2019 PARA POSSIBILITAR, NA CONCESSÃO DE USO AO ÁGUIA DE MARABÁ FUTEBOL CLUBE, AÇÕES COM ÔNUS PARA O CONCEDENTE QUANDO ORIUNDAS DE DETERMINAÇÃO DE EMENDAS IMPOSITIVAS. 1. Competência do Município para legislar sobre concessão de uso de bens imóveis integrantes do patrimônio municipal. 2. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa de projetos que versem sobre administração e utilização de bens públicos municipais. 3. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Prefeito Municipal de Marabá, que tem por objetivo alterar o artigo 4º da Lei Municipal nº 17.943/2019, para possibilitar na concessão de uso ao Águia de Marabá Futebol Clube, ações com ônus para o Poder Concedente, quando oriundas de determinação de emendas impositivas.

O Autor apresentou justificativa escrita destacando a relevância do projeto apresentado, bem como sua compatibilidade com o ordenamento constitucional vigente.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à

apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Destaca-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 323/2023.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa.

Cumprindo inicialmente registrar que a Constituição Federal de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Neste sentido é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

No caso em análise, a matéria normativa constante do Projeto de Lei Ordinária nº 150/2023 (nº 50/2023 na origem), se insere, efetivamente, na definição de interesse local, na medida em que dispõe sobre a alteração da Lei Municipal nº 17.943/2019, que autorizou o Poder Executivo Municipal a celebrar termo de concessão de uso de bem imóvel de propriedade do Município de Marabá em favor da sociedade desportiva Águia de Marabá Futebol Clube, visando possibilitar a partir de agora a promoção de ações com ônus para o Poder Público concedente, quando

oriundas de determinação legal contidas em emendas impositivas federais, estaduais e municipais.

Com efeito, ao Município compete a administração, utilização e alienação de seus próprios bens, no uso regular da autonomia constitucional que lhe é assegurada para sua auto-organização e para cuidar de tudo que é do seu interesse local (artigos 18, *caput*, e 30, inciso I, da CF/88).

Além disso, os Municípios possuem ampla autonomia constitucional para dispor sobre o uso de seus bens por particulares – autorização, permissão e concessão – seja na Lei Orgânica, seja em legislações específicas, observando-se, quando pertinentes, as disposições oriundas da legislação federal.

A respeito da competência dos Municípios para realizar a administração e a disposição dos seus próprios bens, é pertinente se fazer menção à doutrina de Hely Lopes Meirelles¹, o qual de maneira bastante didática elucida o que deve ser compreendido pelo conceito de administração dos bens públicos municipais. Veja-se:

“(...) No conceito de administração de bens compreende-se normalmente o poder de utilização e conservação das coisas administradas, diversamente da ideia de propriedade, que contém, além desses, o poder de oneração e de disponibilidade e a faculdade de aquisição. Daí por que os atos triviais de administração – ou seja, de utilização e conservação do patrimônio do Município – independem de autorização especial, ao passo que os de alienação, oneração e aquisição de bens imóveis exigem, em regra, lei autorizadora e licitação para o contrato requisito. Em sentido estrito, a administração dos bens municipais compreende unicamente sua utilização e sua conservação segundo a destinação natural ou legal de cada coisa (...) O administrador do Município – o prefeito – tem, portanto, o poder de utilização e o dever de conservação dos bens municipais. Daí por que, para utilizá-los e conservá-los segundo sua normal destinação, não precisa de autorização especial da Câmara, mas para mudar a destinação, aliená-los ou destruí-los dependerá de lei autorizativa. Todo bem público municipal fica sujeito ao regime administrativo pertinente a seu uso, conservação ou alienação. Embora utilizados coletivamente pelo povo ou individualmente por alguns usuários, cabe sempre ao Município a administração e a proteção de seus bens (...). As formas administrativas para uso especial de bem público por particulares variam desde as simples autorizações de uso e permissões de uso até os formais contratos de concessão de uso

¹ Meirelles, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20ª edição, revista, atualizada e ampliada. Atualizada por Giovani da Silva Corralo. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023 (página 265-267).

(...). Ressalve-se que os Municípios têm ampla autonomia para dispor sobre o uso dos seus bens por particulares – autorização, permissão, concessão e outros títulos. (...).

Verifica-se, dessa forma, que os Municípios possuem ampla autonomia e competência para legislar sobre a utilização dos seus bens por particulares (autorização, permissão e concessão).

Registre-se ainda que a concessão de uso de bem público é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de bem de seu domínio a um particular, para que o explore por sua conta e risco, segundo sua específica destinação.

Além disso, a concessão pode ser remunerada ou gratuita, por prazo certo ou indeterminado, mas deverá ser sempre precedida de autorização legal.

No caso em apreço, o Projeto de Lei em análise tem por principal finalidade promover alterações no diploma normativo base que autorizou o Poder Executivo Municipal a celebrar contrato de concessão de uso de bem imóvel de propriedade do Município de Marabá em favor da Sociedade Desportiva Águia de Marabá Futebol Clube, pelo prazo de 20 (vinte) anos, visando possibilitar agora a realização de ações com ônus para o Poder Público Concedente em benefício do particular concessionário, quando estas ações derivarem de emendas impositivas federais, estaduais e municipais.

Por fim, vale destacar que a Lei Orgânica Municipal estabelece competir ao Município de Marabá prover tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar, bem como dispor sobre a administração, utilização e alienação dos bens públicos municipais, senão vejamos:

Art. 9°. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu interesse peculiar e ao bem-estar da sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

X – dispor sobre a administração, utilização e alienação dos bens públicos municipais; (grifos nossos).

Portanto, não há dúvidas de que o Município de Marabá possui competência constitucional e legal para legislar sobre a forma e os critérios de utilização dos bens de seu domínio por particulares (concessão de uso de bem público).

Vislumbra-se, portanto, que, o Projeto de Lei em análise versa sobre matérias que inserem na competência legislativa municipal, em conformidade com as disposições do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, e artigo 9º, inciso X, da Lei Orgânica do Município de Marabá.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 150/2023.

No caso ora submetido à apreciação, o Projeto de Lei foi proposto pelo Prefeito Municipal, e tem por objetivo promover alterações no diploma normativo base que autorizou o Poder Executivo Municipal a celebrar contrato de concessão de uso de bem imóvel de propriedade do Município de Marabá em favor da Sociedade Desportiva Águia de Marabá Futebol Clube, pelo prazo de 20 (vinte) anos, **visando possibilitar agora a realização de ações com ônus para o Poder Público Concedente em benefício do particular concessionário, quando estas ações derivarem de emendas impositivas federais, estaduais e municipais.**

Pois bem. Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, as hipóteses de iniciativa reservada do Prefeito estão previstas no artigo 61, §1º, inciso II, da CF/88, as quais, por serem normas de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos², aplicam-se por simetria no âmbito municipal. Veja-se:

Art. 61. (...).

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

(...)

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

² ADI nº 6132 – Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro(a) Relator(a): Rosa Weber, Data de Julgamento: 29/11/2021, Data de Publicação: 03/12/2021.

- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (grifos nossos).

No que se refere à matéria objeto do processo legislativo em análise, não há dúvidas de que cabe unicamente ao Prefeito Municipal, na qualidade de gestor do Município, a competência para legislar sobre administração e utilização dos bens públicos pertencentes ao patrimônio municipal.

Neste sentido é o que prescreve os artigos 41 e 66, inciso XV, da Lei Orgânica do Município de Marabá. Confira-se abaixo:

Lei Orgânica Municipal

Art. 41. Cabe ao Prefeito a administração do patrimônio municipal, respeitada a competência da Câmara quanto aos bens utilizados em seus serviços.

Art. 66. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:
(...)

XV – providenciar sobre a administração dos bens do Município e sua alienação na forma da Lei; (grifos nossos).

Por seu turno, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá define o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, conferindo ao Prefeito Municipal a competência para a iniciativa de Projetos de Lei Ordinária, senão vejamos:

Art. 168. A iniciativa de projetos compete:
(...)

II – Os de lei ordinária:

a) ao Prefeito Municipal; (grifos nossos).

Verifica-se, portanto, estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso em análise, vez que observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para propor Projetos de Leis que versem sobre a administração e utilização dos bens integrantes do patrimônio municipal.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE.

Sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais e

infraconstitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo, portanto, em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

Conforme visto alhures, o Projeto de Lei em apreciação visa possibilitar a realização de ações com ônus para o Poder Público Concedente em benefício do particular concessionário do bem público municipal, quando estas ações derivarem de emendas impositivas federais, estaduais e municipais.

Com efeito, as emendas impositivas são instrumentos que os parlamentares dispõem para destinar recursos para realização de obras, projetos, políticas públicas ou para beneficiar instituições que desempenham atividades de interesse público.

Assim, por meio da apresentação de emendas impositivas à Lei Orçamentária Anual (LOA), os parlamentares federais, estaduais e municipais definem prioridades no âmbito do planejamento de políticas públicas do ente federativo, podendo indicar órgãos/entidades da Administração Pública Estadual, Federal ou Municipal e organizações da sociedade civil para receber recursos orçamentários específicos.

Vale destacar que a figura das emendas individuais e coletivas ao orçamento anual foi prevista de forma expressa no texto da Constituição Federal de 1988. Confira-se abaixo:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

(...)

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)

(...)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações oriundas de emendas individuais, em montante correspondente ao limite a que se refere o § 9º deste artigo, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165 desta Constituição, observado o disposto no § 9º-A deste artigo. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 126, de 2022\)](#)

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente

líquida realizada no exercício anterior. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 100, de 2019\)](#)

Ademais, no âmbito do Município de Marabá, as emendas parlamentares impositivas ao orçamento anual encontram-se previstas de forma expressa no artigo 147-A da Lei Orgânica Municipal, nos moldes a seguir:

Art. 147-A. É obrigatória a execução orçamentária e financeira da programação incluída por emendas impositivas, individuais e coletivas, do Poder Legislativo Municipal em Lei Orçamentária Anual.

§1º. As emendas impositivas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde; já as emendas impositivas coletivas ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 0,8% da Receita Corrente Líquida (RCL) realizada no exercício anterior, as quais serão destinadas de acordo com o planejamento e diretrizes contidas no PPA, na LDO e na LOA.

Dessa forma, quanto à constitucionalidade material do projeto, verifica-se que a alteração legislativa que ora se pretende realizar encontra-se em total consonância com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria.

Na prática, o Projeto de Lei em análise possibilitará ao Poder Público concedente destinar recursos financeiros à Sociedade Desportiva Águia de Marabá Futebol Clube (CNPJ nº 05.321.963/0001-00), por meio da execução orçamentária de emendas impositivas federais, estaduais e municipais, o que representará um estímulo à realização de atividades esportivas no âmbito municipal, bem como a garantia de recursos financeiros necessários à manutenção de um espaço público específico e adequado para que os cidadãos do Município de Marabá possam assistir e acompanhar as partidas do clube de futebol da cidade.

Além disso, a possibilidade de destinação de recursos financeiros oriundos de emendas impositivas representará valorização da prática de esportes no âmbito do Município de Marabá, através do incentivo às atividades de iniciação esportiva que são desenvolvidas pela Sociedade Desportiva Águia de Marabá Futebol Clube (CNPJ nº 05.321.963/0001-00).

Verifica-se, dessa forma, que a matéria objeto da proposta legislativa em análise se encontra disciplinada no artigo 217 da Constituição Federal de 1988, que estabelece ser dever do Poder Público fomentar as práticas desportivas formais e não-formais. Confira-se abaixo:

Art. 217. É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não-formais, como direito de cada um, observados:

(...)

§ 3º O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social. (grifos nossos).

Além disso, de maneira harmônica ao texto da Constituição Federal de 1988, o artigo 278 da Lei Orgânica Municipal estabelece que o Município de Marabá deverá promover, estimular, orientar e apoiar a prática desportiva no âmbito municipal, **inclusive mediante a destinação de recursos públicos**, senão vejamos:

Art. 278. O Município, na forma da legislação aplicável, promoverá, estimulará, orientará e apoiará a prática desportiva, a educação física e o lazer, por meio de:

I – a destinação de recursos públicos;

II – proteção e estímulo às atividades esportivas e preservação das áreas a elas destinadas;

III – o tratamento diferenciado para o desporto amador e o não profissional; (grifos nossos).

Diante do exposto, verifica-se existir amparo constitucional e legal para que o Município legisle sobre o assunto versado no Projeto de Lei em análise, não havendo que se falar em inconstitucionalidade material ou em ilegalidade da proposta legislativa em análise.

2.4 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do presente Projeto de Lei, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno da CMM, pois observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Finanças e Orçamento, nos termos do artigo 52, inciso VIII, do Regimento Interno da CMM, bem como da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Obras, Serviços Públicos e Transportes, conforme determina o artigo 53, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente propositura dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por não se verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o trâmite regular do processo legislativo em análise, **recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **PARECER FAVORÁVEL** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Finanças e Orçamento**, conforme determina o

artigo 52, inciso VIII, do Regimento Interno da CMM, bem como à **Comissão de Desenvolvimento Urbano, Obras, Serviços Públicos e Transportes**, conforme determina o artigo 53, inciso VIII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, para emissão de pareceres sobre a matéria.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 17 de janeiro de 2024.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A