



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT	
FL. Nº	RUB
036	8

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 137/2018

PROJETO DE LEI Nº 925/2018

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL

RELATOR: ANTÔNIO MARCOS CARVALHO DOS SANTOS

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 925/2018 de lavra do poder Executivo Municipal, o qual visa, em linhas sintéticas, "Autorizar o poder executivo municipal a celebrar Termo de Comodato com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso e dá outras providências."

Junto com o corpo da proposição veio a justificativa às fls. 004, catalogando-se o parecer jurídico às fls. 029/031.

Após, teve a leitura do Projeto em Plenário, vindo os autos à esta Comissão de Justiça e Redação para formulação de parecer, consoante norma regimental.

Desta feita, ora apresentamos o presente relatório, passando à análise do tema em questão.

II - ANÁLISE

De proêmio, é importante frisar que, consoante ordenamento regimental, a Comissão de Justiça e Redação deverá moldar seu parecer quanto ao aspecto Constitucional, Jurídico, Legal e Textual dos processos legislativos que correm por esta casa de leis, não lhe sendo oportunizado ultrapassar tais limites, sob pena de ilegitimidade, consoante traduz o art. 42 do RICM, senão vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT	
FL. Nº	RUB
037	8

O Legislativo mais perto de você!

Art. 42. A Comissão de Justiça e Redação competirá opinar sobre todos os processos e proposições entregues, à sua apreciação **quanto ao seu aspecto constitucional, de redação e Jurídico.**

§ 1º - É obrigatório a audiência da Comissão de Justiça e Redação sobre todos os processos que tramitam pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino determinado por este Regimento.

§ 2º - Compete, ainda, manifestar-se sobre o mérito das seguintes proposições:

- I - organização administrativa da Câmara;
- II - contrato, ajustes, convênios e consórcios;
- III - perda de mandato;
- IV - licença ao Prefeito e Vereadores;
- V - proposição de discussão única;
- VI - oferecer a redação final dos projetos apresentados em plenário;
- VII - opinar sempre que solicitado sobre a redação de quaisquer proposições que tramitem pela Casa.

Veja-se, pois, que internamente a matéria tem pertinência com as atribuições desta Comissão de Justiça e Redação, pelo que não há que se falar em qualquer injuridicidade por falta de competência para a apreciação da proposta.

Verticalmente, cumpre destacar que a iniciativa legal possui subsistência com as disposições da CF/88, especialmente em seu art. 30, inciso I, sem olvidar da consonância que guarda com a Constituição do Estado de Mato Grosso, quando esta dispõe em seu art. 195, parágrafo único sobre a competência legislativa do prefeito municipal.

Passo mais, tem-se que a matéria se inclui dentre aquelas reservadas à competência de iniciativa do Executivo Municipal, de conformidade com o caput



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE - MT	
FL. Nº 038	RUB. 2

art. 37, § 1º da Lei Orgânica Municipal c/c art. 89, §1º do RICM. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

Noutro espeque, quanto às exigências relativas à técnica legislativa, o projeto está de acordo com as determinações da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Verifica-se, outrossim, que todos os requisitos regimentais para dar possibilidade à atuação legiferante foram preenchidos, especialmente pelo enfrentamento das etapas preliminares necessárias ao escoreito andamento processual.

Realizadas estas considerações objetivas, ora passamos à análise detida do mérito do Projeto de Lei.

Sabe-se que, quando da formalização de ajustes com particulares, deve o Poder Público priorizar a adoção das formas regidas pelo direito público, de modo a não afastar as garantias legais e constitucionais que são próprias deste tipo de ajuste. No entanto inexistente legislação que impe o uso dos institutos de direito privado para regrad determinado ajuste em que a Administração Pública seja parte, sujeitando-se, neste caso, às regras estatuídas na legislação civil.

Desnecessário se faz adentrar nos aspectos distintivos entre os contratos privados e públicos, bastando apenas lembrar que a Lei n.8.666/93, ao estatuir hipóteses de tratamento diferenciado dos contratos privados firmados pela Administração (§3 do art.62), nada mais fez que reconhecer que em determinadas hipóteses não se admite a incidência irrestrita de todas as prerrogativas contratuais reservadas à Administração Pública, especialmente as denominadas cláusulas exorbitantes.

I Art. 37. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos Cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II - disponham sobre:

- a) Criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica e fixação de sua remuneração;
- b) Servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, disponibilidade e aposentadoria;
- c) Criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal;
- d) Estabelecimento do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais;
- e) Criação e definição das áreas de atuação de autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias. (destaquei).



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT	
FL. Nº	RUB
039	8

DI PIETRO esclarece que a Administração poderá tanto celebrar contratos sobre regime jurídico público, casos em que se adota a expressão "contratos administrativos", como também sobre regime jurídico privado, espécie do gênero "contratos da Administração". Aponta, como exemplos de contratos celebrados pela Administração, mas regulados pelo direito privado, "a compra e venda, a doação, o comodato, regidos pelo Código Civil, parcialmente derogados por normas publicistas."

Nesse diapasão, segundo o artigo 579, do Código Civil, "comodato é o empréstimo gratuito de coisas não fungíveis". É um contrato unilateral por meio do qual uma pessoa empresta a outrem coisa infungível, a título gratuito, intuitu personae, para que esta use o bem e depois o restitua, ao término do prazo acordado entre as partes. Pode ter por objeto tanto bens móveis quanto imóveis, seja este no todo ou em parte. Trata-se, portanto, de típico instituto de direito privado.

Nesse ponto, imperioso se faz elucidar, ainda, que, nos contratos de direito privado, como ocorre com o contrato de comodato, a Administração se nivela ao particular, caracterizando-se a relação jurídica pelo traço de horizontalidade. Contudo, como oportunamente relembra DI PIETRO, o nivelamento jurídico entre o Estado e o Particular tem que ser interpretado *cum grano salis* (com ressalvas), porque a configuração político-jurídica do primeiro terá sempre algumas exigências formais e materiais peculiares.

Assim sendo, feitas essas observações de cunho técnico-jurídico e aplicando-as ao caso em concreto, tem-se que a proposta legislativa não fomenta vícios à estorvar seu seguimento neste colegiado temático.

Portanto, tem-se que, na proposição analisada, não se encontram restrições de natureza constitucional, jurídica ou de técnica legislativa, de maneira que o parecer é pela sua constitucionalidade e juridicidade, de modo que se encontra perfeita e pronta para se incluir no ordenamento jurídico municipal, observando-se a regimental competência da Comissão de Educação, Cultura, Saúde e Assistência Social, a qual compete, no limite de suas atribuições, esquadriñar proficuamente a proposta legislativa.

Destarte, exaro este parecer pelo provimento do Projeto de Lei em questão, opinando para que seja ele APROVADO pelo Soberano Plenário.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

III - CONCLUSÃO

Logo a presente proposição de iniciativa do Poder Executivo Municipal ATENDE ao interesse público buscado, demonstrando que o projeto é viável, legal e constitucional.

IV - VOTO

O Excelentíssimo Senhor Vereador **ANTÔNIO MARCOS CARVALHO DOS SANTOS** (Relator): Por isso, o meu parecer e voto são **FAVORÁVEIS** e, no mérito, opino pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 925/2018 pelo Soberano Plenário.

Sala das Comissões, em ____ de fevereiro de 2019.

ANTÔNIO MARCOS CARVALHO DOS SANTOS – Relator.

V - VOTO

O Exmo. Sr. Ver. **MANOEL MAZUTTI NETO** (Presidente): Voto “pelas conclusões do relator”.

É como voto.

Sala das Comissões, em ____ de fevereiro de 2019.

MANOEL MAZUTTI NETO – Presidente.

VI - VOTO

A Exmo(a). Sr^a. Ver^a. **CARMEN BETTI BORGES DE OLIVEIRA** (Membro): Voto “pelas conclusões do relator”.

É como voto.

Sala das Comissões, em ____ de fevereiro de 2019.

CARMEN BETTI BORGES DE OLIVEIRA – Membro.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT	
FL. Nº 051	RUB. 2

VOTO EM SEPARADO DA COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO (nos termos do artigo 51, parágrafo único do RICM)

PROCESSO LEGISLATIVO Nº 137/2018

PROJETO DE LEI Nº 925/2018

AUTOR: EXECUTIVO MUNICIPAL

RELATOR: ANTONIO MARCOS CARVALHO DOS SANTOS

VOTO EM SEPARADO: CARMEN BETTI BORGES DE OLIVEIRA

I – VOTO EM SEPARADO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Executivo que visa autorizaçãodo Poder Executivo a firmar Termo de Comodato com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso e dá outras providências.

Encontra devidamente redigido o texto legal nas folhas 002/003. Em sua folha 004 justifica-se a necessidade do presente projeto, onde se destaca o objetivo da proposição qual seja ampliação da oferta de cursos em nosso Município, sendo tal medida de importância para a formação de mão de obra qualificada.

Pois bem.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à iniciativa paraproposição prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade de violação por parte da matéria legislativa



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT	
FL. Nº	RUB
052	8

proposta à direitos fundamentais ou instituições tuteladas porregras ou princípios constitucionais.

Nesse sentido, temos a utilização legítima da competência legislativa disposta para os Municípios no inciso I, do art. 30, da CF/88, não havendo que se falar em inconstitucionalidade.

Quanto à possibilidade de celebração de convênios de cooperação entre as entidades federativas encontra amparo no artigo 241 da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.(grifei e destaquei).

Pode edeve o Município, autônomo nos termos estabelecidos pelo *caput* do art. 18, da CF/88 c/c o artigo 241 da CF/88, estabelecer convênios e termos de cooperação entre si, com vistas a atingir objetivos em comum estabelecidos, sendo legitima a competência material comum aos Estados, Municípios e à União, autorizando a gestão associada de serviços públicos.

Como se vê no presente Projeto de Lei, trata-se de Cessão de Uso, onde o Município consente ao Instituto Federal de Educação, Ciência, Tecnologia de Mato Grosso um hangar localizado no aeroporto municipal, para que o Cessionário amplie a oferta de cursos no âmbito municipal.

A cessão de uso é instituto jurídico em que o Poder Público consente o uso gratuito de bem público por órgãos da mesma pessoa ou de pessoa diversa, e deve ser realizada por termo. Ela pode ser estabelecida por tempo certo ou indeterminado. Veja-se nas lições de Moreira Neto:



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT	
FL. Nº	RUB
053	8

A cessão de uso outra espécie unilateral de transferência de utilização de bem público, em caráter extraordinário exclusivo, que uma entidade de direito público, titular do domínio, faz outra pessoa administrativa, sujeita condições fixadas pela cedente, vinculada um interesse público explícito.

(...).

Vale atentar que cessão de uso guarda semelhança com comodato, mas nem por isso se justifica qualquer confusão, pois comodato tem natureza contratual e se submete disciplina do Direito Civil, por se aplicar livre disposição privada de bens, independentemente da existência de motivos determinantes, enquanto a cessão de uso tem interesse unilateral e se submete à disciplina do Direito Administrativo, por se aplicar a uma disposição regrada e pública de bens, dependente de um interesse público. Cabe, todavia, outorga de cessão de uso, em favor de pessoas de direito privado, desde que estar mantenham vínculo de delegação de algum tipo de atividade pública, como, por exemplo, as entidades da administração indireta, as paraestatais, incluídas as fundações públicas com personalidade de direito privado, e as entidades da administração associada, como as concessionárias, as permissionárias, as autorizadas e as entidades de colaboração.(grifo aposto)¹

Da boa doutrina administrativista, destaco as características da cessão de bens públicos, principalmente, a outros entes públicos. Assim, em CARVALHO FILHO:

“O usual na Administração cessão de uso entre órgãos da mesma pessoa. Por exemplo: Tribunal de Justiça cede uso de determinada sala do prédio do foro para uso de órgão de inspetoria do Tribunal de Constas do mesmo Estado. Ou Secretário de Justiça cede uso de

¹ MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p.393.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE
FL. Nº 054 RUB

uma de suas dependências para órgão da Secretaria de Saúde. (...) A formalização da cessão de uso se efetiva por instrumento firmado entre os representantes das pessoas cedente e cessionária, normalmente denominado de "termo de cessão" ou "termo de cessão de uso", prazo pode ser determinado ou indeterminado, e o cedente pode qualquer momento reaver posse do bem cedido. Por outro lado, entendemos que esse tipo de uso só excepcionalmente depende de lei autorizadora, porque consentimento se situa normalmente dentro do poder de gestão dos órgãos administrativos. Logicamente, é vedado qualquer desvio de finalidade, bem como a extensão de dependências cedidas com prejuízo para o regular funcionamento da pessoa cedente. O fundamento básico da cessão de uso é a a colaboração entre entidades públicas e privadas com o objetivo de atender, global ou parcialmente, a interesses coletivos. É assim que deve ser vista como instrumento de uso de bem publico.²

Define-se assim a cessão de uso como forma de ajuste entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas para a realização de objetivos comum, sempre precípua o interesse público, devendo ser realizado a termo.

Assim, muito embora a diferença existente entre essa forma de ajuste e os contratos típicos da Administração, é de se observar a aplicação da Lei n.º 8.666/93, no que couber, conforme determinação expressa de seu art. 116.

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 253-ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2012, pp. 1169-1171.



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT	
FL. Nº	RUB
055	8

- I - identificação do objeto a ser executado;
- II - metas a serem atingidas;
- III - etapas ou fases de execução;
- IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;
- V - cronograma de desembolso;
- VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; (grifei e destaquei).

De um modo geral, os convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres, dependem de prévia aprovação de plano de trabalho, de modo que deles deveriam constar as informações exigidas pela Lei 8666/93.

Isto porque, obedeceriam às mesmas formalidades e requisitos que a lei impõe aos contratos, com incidência específica em relação às cláusulas essenciais, o termo escrito e a delimitação expressa de eventuais peculiaridades.

Diante da autorização do *caput* 116, há que ser observado, também, o §2º do art. 40 do mesmo diploma legal, e em homenagem à clareza, transcrevo a norma *in verbis*:

Art. 40 - (...)

§2º - "Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

III - a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor.

Note-se que, em face da legislação brasileira vigente, a minuta futura, nos casos de contrato, elaborada na fase interna da licitação, deverá acompanhar, obrigatoriamente, o edital, também assim deve ser nos Projetos de Leis em que se firma termos de convênio, eis a aplicação da mesma legislação.

Neste diapasão, o §1º do art. 62 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina:



CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE-MT	
Fl. Nº	RUB
056	8

Art. 62 – (...)

§1º - A minuta do futuro contrato integrará sempre o edital ou ato convocatório da licitação.

A lei é bastante clara e impositiva. A Administração Pública está, por conseguinte, obrigada a incluir a minuta do contrato como anexo do edital (que faz lei entre as partes), devendo ser da mesma forma com os convênios, acordos e instrumento congêneres. Até porque esse documento deverá ser previamente examinado e aprovado pela assessoria jurídica da Administração nos exatos termos do parágrafo único do art. 38 do mesmo diploma legal, antes da aprovação do Projeto de Lei. Vejamos:

Art. 38.[...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (grifo apostro).

As minutas – cujo significado pode ser compreendido como rascunho ou esboço do resultado final³ – percorrem uma prévia aprovação, após exame, de um órgão técnico jurídico, com a finalidade de resguardar a legalidade inerente aos atos administrativos (CF, artigo 37, caput)⁴.

Aplicando assim aos instrumentos congêneres cujo contrato de comodato assim se define. Nesse sentido, tem-se que a minuta que futuramente será firmada também deveria estar anexa ao PL, com Parecer Jurídico da Administração.

Em face do exposto acima, opino pela constitucionalidade e pela legalidade do presente projeto de lei nº 925/2018, visto ter o mesmo se pautado pela competência legislativa disposto na Constituição Federal de 1988. Quanto à

³<https://www.dicionarioinformal.com.br/minuta/>

⁴ 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: [...].





CÂMARA MUNICIPAL DE PRIMAVERA DO LESTE

O Legislativo mais perto de você!

CÂMARA MUNICIPAL PRIMAVERA DO LESTE - MT	
FL. Nº	RUB
057	2

iniciativa, observou-se o disposto no Regimento Interno dessa Casa e Lei Orgânica Municipal. Não se identificou nenhuma lesão ou violação à regra ou princípio constitucional, mas ao contrário, a presente propositura trata de dar desenvolvimento normativo no plano local aos comandos fixados pelo caput do art. 241, da CF/88.

Todavia, ressalvo a existência de vício formal junto ao presente processo legislativo, visto que, não foi juntado em anexo a Minuta do Termo de Cessão de Uso a ser firmada, com o respectivo Parecer emitido pelo órgão jurídico da Administração Municipal por meio do qual se analisa e aprova os elementos da minuta do termo de celebração da respectiva cessão, nos parâmetros exigidos pelo Súmulo do art. 38, da Lei 8666/93, e Plano de Trabalho que trata o artigo 116 do mesmo Diploma Legal.

Desse modo, para que o projeto de lei 925/2018 se inclua no ordenamento jurídico, a meu ver, mister se faz, a presença da Minuta do futuro Termo de Uso ou Termo de Comodato, seguida do Parecer da Assessoria do Executivo, bem como do Plano de Trabalho para ser analisada pela Comissão de Justiça e Redação, sendo condição essencial para aprovação do Projeto de Lei plenário, ser examinada previamente pelos parlamentares.

Feitas essas considerações, a presente proposição de iniciativa do Poder Executivo Municipal ATENDE ao interesse público buscado. Vislumbra-se ainda a necessidade da aprovação do Projeto de Lei, e ainda que o projeto é viável, legal e constitucional.

E assim meu voto é FAVORÁVEL e, no mérito, opino pela APROVAÇÃO do projeto pelo soberano plenário.

Sala das Comissões, em 07 de março de 2019.

Vereadora  CARMEM BETTI BORGES DE OLIVEIRA – Membro da CJR