

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara de Vereadores do

Município de Pouso Alegre, Minas Gerais,

Pouso Alegre 23 de dezembro de 2016.

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 833/2016

Projeto de autoria do Executivo

A pedido da secretaria dessa Casa de Leis foi solicitada a análise, por meio de parecer jurídico, sobre a legalidade do Projeto de Lei nº 833/2016 que pretende autorizar “*O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL A CELEBRAR CONVÊNIO COM A COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS – CODEMIG, COM A FINALIDADE DE TRANSFERIR O AEROPORTO MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE A VIABILIZAR A IMPLANTAÇÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CARGAS EM POUSO ALEGRE-MG*”.

De acordo com a proposta, a intenção, segundo seu art. 1º é receber desta Casa, autorização para celebrar termo de Convênio com a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG, tendo como objeto a transferência do Aeroporto Municipal de Pouso Alegre e a implantação do Aeroporto Internacional de Cargas em Pouso Alegre.

É de se notar que esta em pleno vigor a Lei Municipal nº 5588/15, que “*AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CELEBRAR CONTRATO DE CONCESSÃO OU PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO, EXPLORAÇÃO COMERCIAL E MANUTENÇÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CARGAS E PASSAGEIROS DE POUSO ALEGRE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*” (grifo nosso).

Ressalta-se por oportuno que o presente Projeto de Lei chegou a esta Casa na data de ontem, e já foi logo colocado em pauta de sessão extraordinária para o dia de hoje, em que pese o assunto envolver diversas leis federais específicas para o caso em apreço, listadas abaixo em ordem cronológica:

Lei nº 7.565/86, que “*Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica*”; **Lei 8.666/93, (LGL)** que “*Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências*”; **Lei nº 8.987/95** que “*Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências*”; **Lei 10.683/03** que “*Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências,*

com as alterações da Lei nº 12.462/11 que Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998”; **Lei 11.079/04** que “Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”; **Lei 12.379/11** que “Dispõe sobre o Sistema Nacional de Viação - SNV; altera a Lei no 9.432, de 8 de janeiro de 1997; revoga as Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, 6.346, de 6 de julho de 1976, 6.504, de 13 de dezembro de 1977, 6.555, de 22 de agosto de 1978, 6.574, de 30 de setembro de 1978, 6.630, de 16 de abril de 1979, 6.648, de 16 de maio de 1979, 6.671, de 4 de julho de 1979, 6.776, de 30 de abril de 1980, 6.933, de 13 de julho de 1980, 6.976, de 14 de dezembro de 1980, 7.003, de 24 de junho de 1982, 7.436, de 20 de dezembro de 1985, 7.581, de 24 de dezembro de 1986, 9.060, de 14 de junho de 1995, 9.078, de 11 de julho de 1995, 9.830, de 2 de setembro de 1999, 9.852, de 27 de outubro de 1999, 10.030, de 20 de outubro de 2000, 10.031, de 20 de outubro de 2000, 10.540, de 1o de outubro de 2002, 10.606, de 19 de dezembro de 2002, 10.680, de 23 de maio de 2003, 10.739, de 24 de setembro de 2003, 10.789, de 28 de novembro de 2003, 10.960, de 7 de outubro de 2004, 11.003, de 16 de dezembro de 2004, 11.122, de 31 de maio de 2005, 11.475, de 29 de maio de 2007, 11.550, de 19 de novembro de 2007, 11.701, de 18 de junho de 2008, 11.729, de 24 de junho de 2008, e 11.731, de 24 de junho de 2008; revoga dispositivos das Leis nos 6.261, de 14 de novembro de 1975, 6.406, de 21 de março de 1977, 11.297, de 9 de maio de 2006, 11.314, de 3 de julho de 2006, 11.482, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, e 11.772, de 17 de setembro de 2008; e dá outras providências”; **Decreto Federal nº 7.476/11** que “Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança e das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República, altera dispositivos do Decreto no 7.364, de 23 de novembro de 2010, e dá outras providências”; e **Decreto Federal nº 7.624/11** que “Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão”; entre outras.

Desta forma, diante da situação inusitada de final de mandato, reporto-me ao Parecer Jurídico já expedido sobre a legalidade do Projeto de Lei nº 701/15, que deu origem a Lei, ainda em vigor, de numero 5.588/2015, evitando-se assim mera repetição de argumentos, com uma pequena diferença.

A lei 5.588/15, autoriza o Poder Executivo a “adotar as providências necessárias para licitar a concessão do novo Aeroporto Internacional de Pouso Alegre”, e ainda “desafetar e dar em pagamento, pelo valor da avaliação, o

terreno onde se situa o atual Aeroporto Municipal de Pouso Alegre”, sendo certo se tratar de autorização para celebrar “**CONTRATO DE CONCESSÃO OU PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA PARA CONSTRUÇÃO, OPERAÇÃO, EXPLORAÇÃO COMERCIAL E MANUTENÇÃO DO AEROPORTO INTERNACIONAL DE CARGAS E PASSAGEIROS DE POUSO ALEGRE**”, já a nova propositura pretende buscar autorização para **celebrar termo de Convênio com a CODEMIG.**

Como se observa, a parceria público-privada exige-se garantia especial e reforçada prestada pelo Poder Público, utilizável para obtenção de recursos financeiros, como se vê pelo artigo 8º da Lei Federal nº 11.079/04.

No entanto agora, pretende o Poder Executivo autorização para **celebração de convênio, para “transferir à Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – CODEMIG o Aeroporto Municipal de Pouso Alegre (ZNZA) denominado Aeroporto ‘Dr.Lisboa’, situado no Bairro São Cristóvão”**, o que aparentemente enquadra-se nas vedações constantes na Lei nº 9.504/97, especialmente a disposição constante no § 10 do art. 73, a qual fixa: “***no ano em que se realizar eleição, fica proibida a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, casos em que o Ministério Público poderá promover o acompanhamento de sua execução financeira e administrativa.***” (grifo nosso).

De acordo com esse dispositivo, no corrente ano iniciou o período durante o qual não pode o Poder Público distribuir gratuitamente bens, valores ou benefícios a terceiros, excetuadas as hipóteses ali previstas. Em síntese, a proibição diz respeito, aqui, à realização de uma **liberalidade** da Administração. Quer-se evitar o favorecimento político por meio de mero apoio, sem qualquer contrapartida da outra parte.

Em especial, no caso da celebração de convênios, a rigor, não incide vedação nesse sentido. Mesmo porque, a concretização de convênios pressupõe a incumbência de contrapartida a todos os partícipes, com a qual se espera alcançar o objetivo público comum que ensejou a celebração da avença. Logo, em uma primeira análise, não incide a vedação constante no § 10 do art. 73 na celebração de convênios.

Em que pese esse raciocínio, a Administração deve ter atenção quanto à forma pela qual circunstâncias dessa natureza são abordadas pelo Tribunal Eleitoral competente.

Com efeito, oportuna a transcrição do entendimento sustentado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, veiculado em notícia publicada no site do Tribunal Superior Eleitoral:

*“O prefeito de Concórdia, Neodi Saretta, formulou **consulta ao pleno do TRE-SC, indagando sobre a possibilidade de realização de convênios em anos eleitorais.** É que o § 10 do art. 73 da lei nº 9.504/97 proíbe, no ano em que se realizar eleição, a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios por parte da*

Administração Pública, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior. No entendimento do prefeito, ‘por ser o convênio um ajuste que objetiva uma soma de esforços com mútua cooperação, não se trataria de distribuição gratuita de bens’.

*Para a Procuradoria Regional Eleitoral, ‘os convênios de alguma forma beneficiam a população, sendo inegável, portanto, sua aptidão em se tornar instrumento de influência na escolha do eleitor’. Concluindo o parecer, a Procuradoria opina que **devem ser permitidos somente os convênios que se encaixem nas exceções legalmente previstas.** E quanto aos incentivos à implantação de indústrias, somente podem ser mantidos aqueles já existentes, para não impedir a continuidade dos serviços essenciais, revela o Ministério Público.*

O juiz relator, Volnei Celso Tomazini, igualmente votou no sentido da possibilidade da realização de convênios por parte da Administração Pública apenas nos casos previstos como exceção na lei. Os demais juízes, em relação a esse ponto da consulta, votaram à unanimidade com o juiz relator.”

Tal precedente evidencia, apesar de a rigor, inaplicável o § 10 do art. 73 aos convênios, a necessidade de precaução ao celebrá-los, sobretudo se a execução do Plano de Trabalho respectivo prever a distribuição gratuita de bens, valores e benefícios, como no caso em tela.

Esse entendimento, foi reforçado nesta Casa de Leis, por meio do Ofício nº 407/2016 – 5ª. PJP, no ato em que o i.RMP da comarca devolveu o “Estatuto da ‘Fundação Tuany Toledo’”, onde pontuou que: “*pelo entendimento atual do TSE, verifica-se que até mesmo numa transferência interadministrativa, ou seja, na doação de bens de um órgão público para outro, haveria prática de conduta vedada. Neste Caso, a despeito de não haver intuito eleitoreiro nem capacidade de influenciar no pleito, entende-se simplesmente que é uma distribuição gratuita de bens e que não figura nas exceções do § 10 da Lei nº 9.504/1997, haja vista que não se está diante de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.*”

Como se observa, apesar da aparente simplicidade do presente projeto de lei, a matéria nele versada envolve o estudo de diversas leis extravagantes e complexas; porém, o simples fato de existir pedido de autorização para doação de bens, mesmo com encargos, por meio de convênio, não permite avaliá-lo como passível de discussão e votação, infelizmente.

Não bastasse a vedação eleitoral, a Lei Federal nº 7.565/86 que “*Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica*”, em seu artigo 38, disciplina que os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a **bens públicos federais**, e,

segundo seu §2º, se porventura o mesmo vier a ser desativado, o bem será restituído ao proprietário, senão vejamos:

“Art. 38. Os aeroportos constituem universalidades, equiparadas a bens públicos federais, enquanto mantida a sua destinação específica, embora não tenha a União a propriedade de todos os imóveis em que se situam.

§ 1º Os Estados, Municípios, entidades da Administração Indireta ou particulares poderão contribuir com imóveis ou bens para a construção de aeroportos, mediante a constituição de patrimônio autônomo que será considerado como universalidade.

§ 2º Quando a União vier a desativar o aeroporto por se tornar desnecessário, o uso dos bens referidos no parágrafo anterior será restituído ao proprietário, com as respectivas acessões.”

Evidencia-se, pelo dispositivo acima transcrito, que a questão aeroportuária é de interesse nacional e, portanto, a União exerce a seu respeito poder de império, concedendo, cassando e revogando autorização para funcionamento aeroportuário.

A questão vertente no projeto em apreço demanda atuação administrativa complexa, envolvendo participação do Município e da União.

Não pode, como se vê, o Município dispor com total imperatividade sobre os imóveis em que esteja instalado o aeroporto e sobre as matérias relacionadas a seu funcionamento.

Não se prescinde, esclareça-se, de participação da União no processo de desafetação do aeroporto municipal. Não foram anexados ao projeto os necessários documentos comprobatórios da anuência do Poder Público Federal – através da Secretaria da Aviação Civil – em relação à desafetação do Aeroporto Dr. Antônio de Barros Lisboa.

Projeto de lei municipal que dispusesse sobre essa questão sem a necessária atuação administrativa complexa (entre o Município e a União) viola a lei Federal n. 7.565/86 (Código Brasileiro de Aeronáutica) – art. 38 – e a Constituição da República, que dispõe, no art. 22, in verbis:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;”

O Município, através do projeto em referência, adentra plexo normativo da competência da União, violando o princípio federativo que constitui cláusula pétrea da Constituição Brasileira (art. 60, §4º).

Embora se possa frisar que a proposta parece ser de relevante importância para o desenvolvimento econômico da cidade, possuindo diretrizes melhores que a existente na Lei Municipal nº 5588/15, a legislação federal aplicável não permite que ela seja votada em ano eleitoral (Lei Federal n. 9.504/1997 – art. 73, §10) e mediante iniciativa exclusiva do Município (Constituição da República – art. 22, I; Lei Federal n. 7565/86 – art. 38).

Não obstante os apontamentos acima formulados, ressalta-se que a decisão final sobre a apreciação da matéria é da competência exclusiva do soberano Plenário.

Por tais razões, SMJ, **exaro parecer contrário** ao projeto lei parlamentar, frisando-se que eventuais questões não abordadas poderão ser objeto de nova consulta a essa Assessoria Jurídica e, de toda forma, ficam resguardadas as opiniões contrárias.

Apenas a título de esclarecimento, e tendo em vista que a decisão final e a competência exclusiva para a análise do mérito é do soberano Plenário, ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a maioria **de dois terços** dos membros da Câmara, nos termos da alínea “c” do §1º do art. 53 da Lei Orgânica Municipal.

É o modesto parecer, SMJ, sem embargo de outro em sentido diverso, para com os quais fica registrado respeito.

Wander Luiz Moreira Mattos
OAB/MG 93.288