



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 218/2021

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 014/2021 com Emenda Modificativa nº 008/2021

Parecer nº: 066/2021

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODE EXECUTIVO. INSTITUI TAXA DE LIMPEZA DE TERRENOS BALDIOS. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 014/2021 com Emenda Modificativa nº 008/2021, de autoria do chefe do Poder Executivo, que institui taxa de serviços de limpeza de terrenos baldios localizados no perímetro urbano de Aracruz.

É o que importa relatar.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Lei Municipal nº 3.814/14, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (art. 5º, § 2º, do art. 9º e do Anexo X), estabelece que é atribuição destes advogados públicos “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

No âmbito do processo legislativo, **os pareceres jurídicos elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes**, posto que os parlamentares – através das Comissões Temáticas e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme dispõe o art. 2º, § 3º, art. 7º, I, § 2º, art. 18, art. 31, § 1º e § 2º, e art. 32 do Estatuto da Advocacia. Nesse sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua. [HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

No exercício do seu *mister*, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local são inconstitucionais.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passo a analisar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 24, I, da Constituição Federal compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário.

Todavia, a competência legislativa concorrente não impede que o Município exerça sua atribuição legislativa suplementar, prevista no art. 30, II, da CF/88.

Ou seja, as competências da União para legislar sobre normas gerais, bem como dos Estados e do Distrito Federal para dispor sobre normas regionais, não inibem a atuação normativa dos Municípios sobre as matérias constantes do art. 24 da Carta da República.

Neste sentido, o art. 145, II, da Carta da República reza que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

Logo, havendo evidente interesse local, o Município dispõe de competência para legislar sobre direito tributário, desde que não contrarie a legislação estadual e federal que trata da matéria.

Isto posto, considerando que a limpeza de terrenos baldios é medida de proteção à saúde coletiva, resta evidente o interesse local, autorizando o exercício da competência legislativa suplementar do Município.

4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias).

Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

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

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- 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;
- 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.

O referido comando constitucional, que explicita as leis iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido de que a iniciativa de lei sobre matéria tributária é comum. Vejamos:

Não ofende o art. 61, § 1º, II, b, da CF lei oriunda de projeto elaborado na assembleia legislativa estadual que trate sobre matéria tributária, uma vez que a aplicação deste dispositivo está circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos Territórios federais. [ADI 2.464, Ellen Gracie, j. 11-4-2007, P. 25-5-2007]



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. [ADI 724 MC, Celso de Mello, j. 7-5-1992, P. 27-4-2001.]

Isto posto, conclui-se que a iniciativa é comum.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Como visto, os Municípios podem instituir taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição.

No caso concreto, a taxa tem como objeto a fiscalização da limpeza dos terrenos baldios localizados no perímetro urbano do Município de Aracruz, visando o descarte irregular de resíduos e a incolumidade pública, posto que terrenos baldios podem se transformar em foco de doenças que acometem a população.

Analisando a proposta de lei, entendo tratar-se de serviço público específico e divisível que será prestado aos contribuintes, não havendo que se falar em inconstitucionalidade, neste aspecto.

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

(...) as taxas cobradas em razão exclusivamente dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis são constitucionais, ao passo que é inconstitucional a cobrança de valores tidos como taxa em razão de serviços de conservação e limpeza de logradouros e bens públicos.

[RE 576.321 QO-RG, voto do rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 4-12-2008, P, DJE de 13-2-2009, Tema 146.]



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Todavia, observo que a proposta de lei não assegura aos contribuintes a garantia ao devido processo legal administrativo, com o direito à ampla defesa e ao contraditório, conforme imposição do art. 5º, LIV e LV, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 5º (...)

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

Na mesma toada, o art. 2º da Lei Federal nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Federal, aplicável aos Estados e Municípios quando ausente norma específica, nos termos da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (vide REsp 1.251.769/SC):

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, **ampla defesa, contraditório**, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

(...)

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

Art. 3º O administrado tem os seguintes direitos perante a Administração, sem prejuízo de outros que lhe sejam assegurados:

(...)

III - formular alegações e apresentar documentos antes da decisão, os quais serão objeto de consideração pelo órgão competente;

(...)

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Eis a jurisprudência do Pretório Excelso:

Nenhuma penalidade poderá ser imposta, mesmo no campo do direito administrativo, sem que se ofereça ao imputado a possibilidade de se defender previamente. A preterição do direito de defesa torna írrito e nulo o ato punitivo. *Nemo inauditus damnari debet*. O direito constitucional à ampla (e prévia) defesa, sob o domínio da Constituição de 1988 (art. 5º, LV), tem como precípua destinatário o acusado, qualquer acusado, ainda que em sede meramente administrativa. O STF, ao proclamar a imprescindibilidade da observância desse postulado, essencial e inerente ao *due process of law*, tem advertido que o exercício do direito de defesa há de ser assegurado, previamente, em todos aqueles procedimentos – notadamente os de caráter administrativo-disciplinar – em que seja possível a imposição de medida de índole punitiva. (...)

[ADI 2.120, rel. min. Celso de Mello, j. 16-10-2008, P, DJE de 30-10-2014.]

Assim, não pode o Município intervir na propriedade ou multar o contribuinte sem previamente oportunizar o contraditório e a ampla defesa.

Posto isto, sugiro a edição modificativas e aditivas aos artigos 4º e 7º do Projeto de Lei, conferindo-lhes a seguinte redação:

Art. 4º Os proprietários de terrenos baldios ou edificados, sendo estes murados, cercados ou não, que não os mantiverem limpos e drenados, bem como permitirem e/ou realizarem o descarte irregular no imóvel e nos logradouros, serão notificados pelos Fiscais de Posturas do Município de Aracruz para promover a limpeza e a drenagem no prazo de 15 dias úteis.

§ 1º Recusando-se o proprietário a receber ou assinar a notificação de que trata esta Lei, considerando a presunção de legitimidade dos atos administrativos, o fiscal deverá certificar o ocorrido e indicar testemunha, tornando válida a notificação.

§ 2º Da notificação da infração, caberá defesa na forma Código de Posturas (Lei nº 1.521/1992).

(...)

Art. 7º Se no prazo legal o proprietário não providenciar a execução dos serviços, a Municipalidade o fará, diretamente ou por terceiros, cobrando do infrator a respectiva taxa, na forma da tabela instituída no Art. 1º desta Lei.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

§ 1º Concluída a execução dos serviços, a fiscalização de posturas desta Municipalidade instruirá o procedimento para o recebimento da taxa de serviços, notificando o proprietário para pagamento no prazo de 20 (vinte) dias, a contar da notificação.

§ 2º Se o pagamento não for efetuado no prazo, incidirá multa de 20% (vinte por cento) sobre o valor da taxa de serviços devida.

§ 3º Os débitos não quitados serão inscritos em Dívida Ativa, na forma da legislação em vigor.

§ 4º Da notificação da taxa, caberá defesa na forma do Código Tributário Municipal (Lei nº 2.521/2002).

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

Por se tratar de projeto de lei ordinária deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do seu artigo 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis. A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 014/2021 com Emenda Modificativa nº 008/2021 está parcialmente em desconformidade com o ordenamento jurídico. Todavia, trata-se de vício sanável, corrigível por emenda parlamentar.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta, **desde que assegurado aos cidadãos a garantia do contraditório e da ampla**



Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

**defesa no procedimento de intervenção do Município na propriedade privada,
bem como na cobrança do valor referente à taxa de serviço.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 24 de maio de 2021.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO
Procurador – mat. 015237
OAB/ES 14.760