



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1840/2022

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 105/2022

Parecer nº: 045/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODE EXECUTIVO. INSTITUI O CÓDIGO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE. 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 105/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, que institui o Código de Meio Ambiente do Município de Aracruz e dá outras providências.

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 em epígrafe.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nos termos do art. 23, VI, da Constituição Federal é competência comum (administrativa) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

Já o art. 24, VI e VIII, da CF/88 reza que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção do meio ambiente e controle da poluição (VI) e responsabilidade por dano ao meio ambiente (VIII).

Todavia, a competência legislativa concorrente não impede que o Município exerça sua atribuição legislativa suplementar (art. 30, II, da CF/88), observado o interesse local (art. 30, I, 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, decidiu o Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do RE nº 586.224/SP, em sede de repercussão geral, senão, vejamos:

1. O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI c/c 30, I e II da CRFB) (...)

(RE 586224, Rel. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 05/03/2015, DJe 07-05-2015, p. 08-05-2015)

Logo, havendo interesse local, o Município dispõe de competência para legislar sobre proteção ao meio ambiente, desde que não contrarie a legislação estadual e federal que trata da matéria.

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).





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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:

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.

In casu, a proposição não se enquadra no rol de matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

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





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que a proposição está em conformidade com legislação federal que dispõe sobre a matéria. Neste contexto, também não vislumbro a violação de normas estaduais que disponha sobre limites de sonoros.

Constato ademais que o objeto da proposição não se relaciona com a restrição de direitos fundamentais, bem como não ataca o núcleo essencial de cláusula pétrea da Constituição Federal.

Não verifico inobservância às regras e princípios, direitos e garantias, de caráter material, previstos na Carta Magna, em especial os prescritos em seu art. 5º. No mesmo sentido, a temática trazida pela proposição não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Estado do Espírito Santo e na Lei Orgânica do Município de Aracruz.

Assim, é possível concluir que a presente proposição não viola a isonomia, o direito adquirido, o ato jurídico perfeito ou a coisa julgada. Neste diapasão, não resta caracterizado desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

Todavia, a fim de auxiliar o legislador no aperfeiçoamento da proposta, homenageando a jurisprudência e a segurança jurídica, recomendo a edição de emenda parlamentar para modificar o art. 140 do projeto, nos seguintes termos:

Art. 140. A Secretaria de Meio Ambiente não concederá licenças ou autorizações sem apresentação prévia da CNDA, salvo nos casos em que não haja decisão administrativa irrecurável **ou quando houver parcelamento do débito, desde que as prestações vencidas estejam quitadas.**

Parágrafo Único. Nos casos em que não haja decisão administrativa irrecurável **ou quando houver parcelamento do débito, desde que as prestações vencidas estejam quitadas**, serão expedidas certidões positivas com efeito de negativa.

Observo, ademais, erro material no art. 183 do PL, ensejando a edição de emenda parlamentar de redação para corrigir a palavra “Lei”, antes da segunda vírgula do dispositivo.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Ainda no intuito de auxiliar no aperfeiçoamento da norma, sugerimos a edição de emenda para alterar o § 1º do art. 208 da proposição, nos seguintes moldes:

Art. 208 (...)

§ 1º Os custos operacionais despendidos para apreensão, remoção, **transporte e guarda** dos bens ocorrerão por conta do infrator ou ressarcidos por elena forma a ser definida por lei, quando custeados pelo Poder Público.

Neste contexto, sugiro também a edição de emenda para modificação do art. 214, caput e § 3º, do projeto, nos seguintes termos:

Art. 214. O Auto lavrado que apresentar vício **sanável** poderá, a qualquer tempo ser convalidado de ofício pela autoridade julgadora, **mediante despacho saneador, devidamente justificado.**

(...)

§ 3º O erro no enquadramento legal da infração não implica vício insanável, podendo ser alterado pela autoridade julgadora mediante decisão fundamentação que retifique o auto de infração, **reabrindo-se o prazo para defesa e aproveitando-se os atos regularmente produzidos.**

Noutro giro, com fulcro no art. 63, II, § 1º e § 2º da Lei Federal nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, aplicável subsidiariamente em âmbito municipal, conforme a jurisprudência do STJ, **sugiro a edição de emenda aditiva ao art. 217 do PL, nos seguintes moldes:**

Art. 217 (...)

(...)

IV - após exaurida a esfera administrativa.

§ 1º Na hipótese do inciso II, o processo será remetido de ofício à autoridade competente ou deverá ser indicada a autoridade competente ao autuado, devolvendo-se o prazo para a realização do ato.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a Administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Verifico ainda que o art. 222, *caput* e § Único, da proposição violam o princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, eis que torna definitiva decisões que consideram defesa e/ou recurso como intempestivos, impedindo que seja rediscutida na seara administrativa o acerto da decisão que julgou a extemporaneidade da defesa e/ou recurso, ou seja, a contagem do prazo propriamente dita. Logo, sugiro a edição de emenda para suprimir o art. 222 do projeto.

Observo, ademais, a existência de erro material no caput do art. 227, ensejando a edição de emenda redacional, nos seguintes termos:

Art. 227. Os atos necessários à regulamentação desta Lei serão expedidos pelo chefe do Poder Executivo, cumprindo, dentre outros:

(...)

Por fim, considerando o disposto nos arts. 213 e 218 do projeto de lei, recomendo a edição de emenda modificativa para alterar o § Único do art. 93 do PL, e assegurar a uniformização da contagem dos prazos em dias corridos, nos seguintes moldes:

Art. 93 (...)

Parágrafo único. Ao interessado no empreendimento ou atividade, cuja solicitação de licença ambiental tenha sido indeferida, será dado prazo de 20 (vinte) dias corridos para a interposição de recurso, a ser julgado pela autoridade competente, nos termos do regulamento.

Isto posto, opino pela legalidade/constitucionalidade da proposição, observadas as sugestões de emendas supracitadas, a fim prevenir arguições de inconstitucionalidade, bem como aperfeiçoar a redação da futura norma.

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 105/2022, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, está em conformidade com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta.

Todavia, **a fim prevenir arguições de inconstitucionalidade, bem como para aperfeiçoar a redação da futura norma, sugiro a edição de emendas parlamentares**, consoante o Item 5 da fundamentação.

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 22 de maio de 2023.

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – mat. 015237

OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003100380031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **22/05/2023 18:14**

Checksum: **41F34BBBDA2CACD2E098941E47AB64050150D80D8E71DC598FE99BF19BE0A7DA**

