



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo Administrativo nº: 1849/2022

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: Projeto de Lei nº 108/2022

Parecer nº: 050/2023

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CÓDIGO MUNICIPAL DE OBRAS. 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 108/2022, de autoria do chefe do Poder Executivo, que institui o Código de Obras 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 é inconstitucional.

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. 30, I, II, VIII e IX, da Constituição Federal, compete aos Municípios: **(i)** legislar sobre assuntos de interesse local; **(ii)** suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; **(viii)** promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e **(ix)** promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Logo, tratando-se de proposta de norma que busca regular o ordenamento territorial e controlar o uso e a ocupação do solo, entendo que o Município tem competência para legislar sobre a 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).

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;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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, entendo que a proposição não se enquadra no rol taxativo de matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Neste sentido, a jurisprudência do Pretório Excelso:

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo.**

Precedentes.

[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Isto posto, concluo que a iniciativa é comum.

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. Observo, 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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 pátria e a segurança jurídica, recomendo a edição de emenda(s) parlamentar(es) para estipular se os prazos previstos no projeto em exame, especialmente os processuais, serão contados em dias úteis ou corridos.

Verifico, ademais, que o art. 29 do PL estipula prazo de 72 horas para o proprietário demolir a edificação clandestina ou interdita e irrecuperável (art. 28). O referido prazo parece-nos exíguo considerando a necessidade de contratação e a mobilização da mão de obra, vulnerando o princípio da razoabilidade. Assim, sugiro a edição de emenda para modificar o referido dispositivo, majorando o prazo.

Já o § 4º do art. 29 do projeto prevê que, não realizada a demolição pelo infrator, o Município executará o serviço cobrando as despesas com acréscimo de 30% (trinta por cento) sobre seu valor, à título de taxa de administração.

Conforme o art. 145, II, da Constituição Federal as taxas são tributos devidos 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.

Todavia, a cobrança de taxa sem previsão legal viola os arts. 5º, II, e 150, I, da CF que vedam a exigência de tributo sem lei prévia que o estabeleça.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Para que um tributo possa ser cobrado é necessário que a lei institua expressamente o fato gerador, a base de cálculo, a alíquota, o sujeito passivo, dentre outros aspectos da norma tributária impositiva (material, espacial, temporal, pessoal e quantitativo).

Neste sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) 1. Consoante a jurisprudência da Corte, a taxa de serviços administrativos cobrada com base na Lei nº 9.960/2000 viola o princípio da legalidade, por ausência de fixação dos critérios da hipótese de incidência tributária. 2. **Agravo regimental não provido.** (ARE 923534 AgR, Rel. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, j. 15/03/2016, p. 29-04-2016)

No caso em exame, ao instituir a “taxa de administração”, o referido dispositivo legal deixa de observar os limites do poder de tributar.

Não bastasse isso, salvo melhor juízo, o acréscimo de 30% à título de “taxa de administração”, parece-nos draconiano, cumprindo ao Parlamento avaliar se o valor da “taxa” é proporcional e/ou razoável.

Posto isto, **sugiro a edição de emenda para modificar o § 4º do art. 29 do PL em epígrafe, nos seguintes termos:**

Art. 29 (...)

§ 4º Não realizada a demolição no prazo estipulado no *caput*, o Município a executará imediatamente, às expensas do infrator, sem prejuízo das multas estipuladas.

Já o art. 30 da proposta autoriza o Poder Público Municipal a demolir sumariamente as construções não licenciadas, edificadas ou em edificação sobre terreno do domínio da União, Estado ou Município, bastando para tanto a lavratura de um auto de infração.

O mencionado dispositivo viola os princípios constitucionais do devido processo legal e da ampla defesa e do contraditório. Destarte, **recomendo a edição de emenda para alterar o art. 30 do PL e acrescentar o § Único, nos seguintes termos:**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Art. 30. As construções não licenciadas, edificadas ou em edificação sobre terreno de domínio da União, do Estado ou do Município que não disponham de concessão, serão demolidas após ação fiscalizatória e a instauração de processo administrativo, assegurada a ampla defesa e o contraditório na forma do art. 29.

Por fim, sugerimos a alteração do § 1º do art. 113 da proposta, a fim de assegurar o devido processo legal administrativo, nos seguintes termos:

Art. 113 (...)

§ 1º Quando sanáveis, as omissões ou incorreções do auto não determinarão sua nulidade desde que no processo constem elementos suficientes para caracterizar a infração e identificar o infrator, devolvendo-se o prazo para a apresentação de defesa e/ou recurso.

Isto posto, considerando que os vícios apontados são sanáveis, opino pela **LEGALIDADE/CONSTITUCIONALIDADE** da proposta, observadas as sugestões de emendas supracitadas, a fim prevenir arguições de inconstitucionalidade, bem como para 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.

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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO

Ante o exposto, nos termos da fundamentação, entendo que o Projeto de Lei nº 108/2022, 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, 06 de junho 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 33003500380037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **06/06/2023 09:50**

Checksum: **B79B235E8F9B1C0B1DAE2A51AE43A6394EB36BCD8399B25FFCDB161A90DBD082**

