



PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 4038/2025

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: PLE nº 046/2025

Parecer nº: 195/2025

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUTORIZA A MANUTENÇÃO E A CONSERVAÇÃO EM ÁREAS COMUNS DE CONDOMÍNIOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa manifeste-se sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação do Projeto de Lei nº 046/2025, de autoria do Prefeito Municipal, que autoriza o Poder Executivo a intervir, em caráter excepcional e subsidiário, para realizar serviços essenciais de manutenção e conservação nas áreas comuns de condomínios habitacionais de interesse social situados no Município de Aracruz.

É o breve relatório.





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 processo legislativo, **os pareceres elaborados pelos procuradores são meramente facultativos e não vinculantes, posto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito (oportunidade e conveniência) das proposições legislativas**, sem prejuízo do ulterior controle pelo 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.





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 quaisquer normas federais ou estaduais que tratem 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.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

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

Como visto, o art. 30, I, da Constituição, que confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem conferido a esta cláusula uma interpretação expansiva, entendendo como interesse local toda matéria que afete predominante e diretamente a vida da comunidade local, ainda que possua reflexos em outras esferas.

Ademais, o art. 23, IX, da CF/88, atribui competência comum a todos os entes federativos (União, Estados, DF e Municípios) para **“promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”**.

Ou seja, a melhoria das condições habitacionais é responsabilidade compartilhada dos municípios, legitimando sua atuação legislativa e administrativa nessa seara. A intervenção proposta (manutenção de áreas comuns) alinha-se com o objetivo de melhorar as condições de moradia em empreendimentos de interesse social, não havendo usurpação de competência de outro ente.

Lado outro, não se trata de legislar sobre direito urbanístico em desacordo com diretrizes nacionais (art. 21, XX, da CF/88), pois a proposta está em consonância com as políticas habitacionais e urbanas de inclusão social, sem contrariar normas gerais, eis que complementa a política habitacional federal (Programa Minha Casa Minha Vida) no âmbito local, cooperando para seu sucesso e sustentabilidade.

Em simetria, a Lei Orgânica do Município, em seus arts. 8º e 9º, reitera e pormenoriza essa competência, incluindo a prestação de serviços de saúde, o ordenamento territorial, a limpeza de vias públicas e o exercício do poder de polícia administrativa para coibir atividades que violem normas de saúde, segurança, sossego, etc.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Nesse cenário, a matéria amolda-se com ao conceito de interesse local, pois visa a manutenção da salubridade (limpeza, esgotamento sanitário), da segurança (iluminação, videomonitoramento) e do ordenamento urbano em áreas residenciais de significativo impacto social.

Ademais, a omissão na manutenção de condomínios de interesse social não se circunscreve aos seus limites físicos, podendo gerar externalidades negativas para todo o entorno, como a proliferação de vetores de doenças, o aumento da criminalidade em áreas degradadas e a desvalorização urbana. Tais consequências justificam e legitimam a atuação do poder público municipal.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) é tranquila ao reconhecer a competência municipal para legislar sobre temas que, embora incidentes sobre a propriedade privada, possuem reflexo direto na coletividade.

Portanto, que a matéria se insere na competência legislativa 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:

- 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;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

- 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 de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal, em decorrência do 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 para dar início ao processo legislativo na presente hipótese.

A validade do processo legislativo depende, também, da observância das regras de iniciativa, que representam uma das mais importantes manifestações do princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

O PL em epígrafe, ao autorizar o Executivo a realizar serviços, confere novas atribuições a órgãos ou entidades da Administração, conforme o art. 4º da proposta. Ademais, a proposta cria despesa para o erário (art. 5º).

É sabido que as matérias que alteram a estrutura ou criam novas atribuições para órgãos da administração e, conseqüentemente, geram despesa pública, são de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo.

No caso, a proposição foi encaminhada a esta Casa Legislativa pelo Prefeito Municipal, de forma que a iniciativa legislativa foi corretamente exercida.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Rua Professor Lobo, nº 550, Centro – Aracruz/ES, CNPJ: 39.616.891/0001-40, CEP: 29.190-910
Tel.: (27)3256-9491 – Fax: (27) 3256-9492 – Site: www.cma.es.gov.br – E-mail: cmacz@cma.es.gov.br

6 de 11



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 330038003500340038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A análise material envolve confrontar o conteúdo normativo do projeto com os princípios e regras da Constituição, verificando se há violação a direitos fundamentais, cláusulas pétreas ou demais comandos constitucionais de mérito.

No caso em exame, não se identificam violações materiais à Constituição Federal ou Estadual, pois a iniciativa legislativa promove valores constitucionais relevantes, como a dignidade da pessoa humana, o direito social à moradia adequada e a função social da propriedade.

A CF/88 elenca a moradia como direito social fundamental (art. 6º). A possibilidade de o Poder Público municipal prover a manutenção de áreas comuns em habitações de interesse social visa assegurar condições mínimas de habitabilidade, salubridade e segurança nesses empreendimentos, concretizando em alguma medida o direito à moradia digna.

Trata-se de medida de caráter assistencial e redistributivo, que presta apoio a comunidades carentes, em consonância com os objetivos fundamentais da República de construir uma sociedade justa, reduzir desigualdades sociais e promover o bem de todos (art. 3º, I e III, da CF).

Assim, a proposta harmoniza-se com os preceitos constitucionais de justiça social e proteção aos hipossuficientes.

Não há, por outro lado, prejuízo a direitos de terceiros ou ao interesse público primário. A execução de serviços de limpeza e conservação em áreas comuns de condomínios populares não lesa a propriedade privada.

Ao contrário, a preserva, pois os moradores permanecem proprietários de suas unidades e co-titulares das áreas comuns. A atuação municipal nesse espaço, autorizada por lei, não configura intervenção indevida, mas cooperação para garantir a funcionalidade e salubridade do bem imóvel, atendendo à sua função social.

Vale lembrar que o exercício da propriedade deve atender a uma função social (art. 5º, XXIII), e no caso de conjuntos habitacionais de interesse social, a





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

falta de manutenção pode comprometer não só o valor do patrimônio como também a saúde e segurança dos residentes e vizinhos.

A ação do Poder Público visa suprir temporariamente uma omissão (falta de administração condominial), exatamente para que a propriedade comum não perca sua função social. Não há, portanto, violação ao direito de propriedade, que não é absoluto, e deve ceder perante interesses coletivos e valores sociais.

Sob a ótica dos princípios da Administração (art. 37, caput, CF/88), a medida também é defensável, pois o projeto define critérios objetivos para a atuação municipal (condomínios oriundos do Programa Minha Casa Minha Vida e sem administração ativa), não se destinando a beneficiar pessoa certa, mas um conjunto indeterminado de possíveis beneficiários que se enquadrem nas condições estipuladas.

Não há indicação de privilégio arbitrário ou favorecimento pessoal, mas sim de atuação impessoal em prol de comunidades vulneráveis previamente definidas por norma geral.

Por fim, a iniciativa pode inclusive ser vista como eficiente, pois previne a degradação acentuada desses empreendimentos, evitando problemas maiores no futuro (proliferação de vetores de doença em locais abandonados, ocupações irregulares, etc.).

Em suma, *s.m.j*, não vislumbro afronta a nenhum princípio administrativo, considerando a existência de finalidade pública e de interesse coletivo.

Assim, sob análise material, **a proposta se mostra CONSTITUCIONAL**.

Entretanto, entendo que a proposta não atende ao disposto no art. 113 do ADCT da Constituição Federal e nos arts. 16 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O art. 113 do ADCT determina que *“a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”*.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Já o art. 16, I e II, da LC nº 101/2000, dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (i) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; e (ii) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, caso a despesa criada seja de caráter continuado – isto é, perdure por mais de dois exercícios –, o art. 17 da LRF requer, adicionalmente, a demonstração da origem dos recursos para seu custeio permanente.

In casu, embora se trate de uma lei autorizativa – que não cria despesa obrigatória *stricto sensu*, pois autoriza o Executivo a executar os serviços, sem impor obrigação automática –, é inegável que na prática a implementação da lei acarretará despesa pública, pois existirá custos de mão de obra, materiais, eventualmente contratação de terceiros, para realizar a limpeza e conservação das áreas comuns desses condomínios.

Dessa forma, impõe-se a observância do art. 113 do ADCT, bem como das normas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Compulsando os autos, vejo que não constam os referidos documentos.

Saliente-se que o STF já reconheceu a nulidade de leis aprovadas sem a estimativa de impacto financeiro. No julgamento da ADI 6.303/DF, declarou inconstitucional lei estadual que concedeu benefício fiscal sem prévio estudo do impacto orçamentário.

Logo, para resguardar a constitucionalidade do projeto de lei, é imperioso que até a aprovação esteja devidamente instruído.

Isto posto, **recomendo que as Comissões Permanentes desta Casa de Leis exijam a juntada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da eventual prestação dos serviços, abrangendo o exercício**





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

corrente e os dois subsequentes, além da declaração de compatibilidade com o orçamento.

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 de 1988 estabeleceu no Parágrafo Único do seu art. 59, a necessidade da edição de uma lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A Lei Complementar Federal nº 95/1998, atendeu às diretrizes para a organização do ordenamento jurídico pátrio.

Compulsando os autos, verifico que o projeto de lei em epígrafe está em consonância com a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 046/2025, de autoria do Prefeito Municipal, está parcialmente em harmonia com o ordenamento jurídico. Porém, o vício de legalidade é sanável.

Assim, opino pela **CONSTITUCIONALIDADE/LEGALIDADE** da proposta, todavia, recomendo que as comissões permanentes desta Casa de Leis exijam a juntada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro decorrente da eventual prestação dos serviços, abrangendo o exercício corrente e os dois subsequentes, além da declaração de compatibilidade com o orçamento (PPA, LDO e LOA), conforme o art. 113 do ADCT da Constituição Federal e os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000, sob pena de ilegalidade/inconstitucionalidade.





Câmara Municipal de Aracruz
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

É o parecer, *s.m.j.*, à superior consideração.

Aracruz/ES, 14 de outubro de 2025.

ALINE M. GRATZ

Procuradora-Geral – mat. 900288
OAB/ES 10.951

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 330038003500340038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 14/10/2025 11:16

Checksum: **AF592C0096A86E70112989F451FDAA2A68836749BAF183FB81B62DF2487EF21F**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 14/10/2025 11:17

Checksum: **88501DFDB8992552C00CDBB668952C9D4857CFC3D48D9834AFC62E969AE48343**

