



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

PROCURADORIA

Processo nº: 1802/2023

Requerente: Prefeitura Municipal de Aracruz

Assunto: PLE nº 063/2023 – altera o PDM e a Lei nº 4.596/2023

Parecer nº: 012/2024

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. ALTERA O PLANO DIRETOR MUNICIPAL E A LEI Nº 4.596/2023.

1. RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão de Justiça, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação do Projeto de Lei nº 063/2023, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que altera o Plano Diretor Municipal (Lei nº 4.317/2020) e a Lei nº 4.596/2023, que instituiu o condomínio urbano simples, o condomínio horizontal de lotes e o loteamento de acesso controlado na zona urbana ou de expansão urbana no Município.

É o que importa relatar.

*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*

1 de 7



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310030003900320037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

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. A Lei 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 daqueles “emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo”, dentre outras.

Quanto ao processo legislativo, **os pareceres são 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 das proposições**, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme os arts. 18 e art. 31, § 1º e § 2º do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94).

Nessa toada, a Lei nº 3.814/14 garante ao procurador a prerrogativa de “não ser constrangido de qualquer modo a agir em desconformidade com sua consciência ético-profissional”.

No mesmo 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]

Assim, 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 quaisquer normas 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 assuntos de interesse local, de competência do Município. 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 verificar se o Município tem competência para legislar sobre a matéria.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A presente proposição está inserida na competência legislativa do Município, visto que dispõe sobre matéria de interesse local, qual seja, a política de desenvolvimento urbano, nos termos do art. 182 da Constituição, *in verbis*:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Logo, entendo que o Município 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.

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

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 a proponente tem competência dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, observo que a matéria não está incluída no rol taxativo das iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, da CF/88).

O Supremo Tribunal Federal (STF) firmou sua jurisprudência no sentido de que as hipóteses de iniciativa privativa constituem um rol taxativo, devendo ser interpretado de forma restritiva, senão, vejamos:

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.]

No mesmo sentido, as lições de José dos Santos Carvalho Filho¹:

Quanto à iniciativa, embora omissa a lei a respeito, é de considerar-se que a iniciativa do projeto de lei de instituição do plano diretor é geral, isto é, o projeto pode ser deflagrado pelo prefeito, por qualquer vereador ou comissão da Câmara

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. Ed. Lumen Juris, 2009.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Municipal, ou através de iniciativa popular, como certamente estará previsto na lei orgânica. A razão consiste em que a lei orgânica deve observar os princípios das Constituições Federal e Estadual (art. 29, CF), e na Carta federal não foi contemplada para o chefe do Executivo iniciativa reservada para instaurar processo legislativo que trate de matéria urbanística (art. 61, §1º, CF).

Logo, **não há que se falar em iniciativa privativa do Prefeito Municipal para instaurar o processo legislativo do Plano Diretor Municipal**, embora seja salutar que a legislação sobre planejamento urbanístico resulte de estudos técnicos, elaborados por profissionais habilitados, para que as medidas propostas guardem coerência com o diagnóstico realizado e com os resultados pretendidos.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Compulsando os autos, observo que o objeto da presente proposição não se relaciona com a restrição a 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 não apresenta relação conflituosa com as normas de caráter material contidas na Constituição do Espírito Santo e na Lei Orgânica.

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.

Especificamente quanto à necessidade (ou não) de prévia realização de audiência pública – por modificação indireta ou por frustração de regras do Plano Diretor Municipal –, entendo que inexistente tal obrigação, com fulcro no art. 40, § 4º, I, da Lei Federal nº 10.257/01, eis que a referida Lei exige a participação popular apenas nos processos de elaboração do PDM e na fiscalização da implementação.

Posto isto, opino pela **constitucionalidade/legalidade** da proposta.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO

No presente caso, 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 estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 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 a referida norma.

8. CONCLUSÃO

Posto isto, nos termos da fundamentação supra, entendo que o Projeto de Lei nº 063/2023, de autoria do chefe do Poder Executivo, está em consonância com o ordenamento jurídico.

Assim, opino pela **constitucionalidade/legalidade** da proposição.

S.M.J., é o parecer.

Aracruz/ES, 05 de fevereiro de 2024.

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 310030003900320037003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em **05/02/2024 17:12**

Checksum: **469B6B01E11659EFC642F6A3D42DAD6189FA1D4F3A2C5F994A4D824316A515BA**



Autenticar documento em <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 310030003900320037003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.