



PARECER JURÍDICO: 001/2022

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei n. 5.411/2021

EMENTA: “Dispõe sobre a implantação do Projeto Legal, que institui novo processo administrativo, de aprovação de projetos, alvará de licença para construção, reforma, ou demolição, e vistoria de habite-se, uniformizando procedimentos e especificando a sua dispensa, e dá outras providências.”

I – RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Elísio Sgrott, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei n. 5.411/2021, que dispõe sobre a implantação do Projeto Legal, que institui novo processo administrativo, de aprovação de projetos, alvará de licença para construção, reforma, ou demolição, e vistoria de habite-se, uniformizando procedimentos e especificando a sua dispensa, e dá outras providências.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 06 de dezembro de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no mesmo dia.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – DOS FUNDAMENTOS:

Ab initio, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Prefeito competente para propor o Projeto de Lei de acordo com o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:



Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

A Lei Orgânica do Município, em simetria ao que dispõe a Constituição do Estado de Santa Catarina e a Constituição Federal de 1988, dispõe em seu art. 72, as matérias cuja competência legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, a saber:

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:
I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;
IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxílio e subvenções.

Nesse sentido, a matéria veiculada neste Projeto de Lei se adequa perfeitamente aos princípios de Competência Legislativa que são assegurados ao Município consoante a regra prevista no artigo 30, I, II e VI, da Constituição Federal. A Constituição do Estado de Santa Catarina (art. 112, inciso I e II) e a Lei Orgânica do Município (art. 15, inciso I) também reproduzem a regra da competência, vejamos:

Art. 112 – Compete ao Município:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber.
(...)

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

Por interesse local, compreende-se:

“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”.
(CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).



Verifica-se, portanto, que o texto normativo do Projeto de Lei se insere na definição de interesse local ao dispor sobre tema de interesse geral da população.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Executivo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei *sub judice*.

In casu, o projeto em epígrafe tem o objetivo de regulamentar, através da implantação do Plano Legal, novo procedimento administrativo para tratar sobre matérias ventiladas no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Imbituba e Código de Obras, no que versa a emissão do alvará de construção da edificação, da carta de habite-se e de outros documentos assemelhados de atribuição da municipalidade.

Em consonância com o preceito constitucional, a Lei Orgânica do Município estabelece a competência municipal para legislar sobre assunto de interesse local (art. 15, inciso I) e de forma concorrente, legislar sobre assuntos comuns com o Estado (art. 17, inciso II).

Assim, na análise acerca da constitucionalidade e legalidade, a proposição segue o que determina a Lei Orgânica Municipal, senão vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:

(...)

VIII - elaborar o Plano Diretor do Município e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, em especial o de sua zona urbana;

IX - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observadas as diretrizes da Lei Federal e Estadual;

X - instituir, planejar e fiscalizar programas de desenvolvimento urbano nas áreas de habitação e saneamento básico, de acordo com as diretrizes estabelecidas nas legislações federal e estadual, sem prejuízo do exercício da competência comum correspondente;

De mais a mais, o princípio da legalidade administrativa constitui um dos alicerces fundamentais do regime jurídico-administrativo. A legalidade serve como instrumento que viabiliza a ação da Administração na concretização do interesse público e, não obstante, entre os instrumentos introdutórios de normas gerais no ordenamento jurídico, há os decretos.

Os decretos são os veículos previstos pelo direito positivo para as manifestações do Chefe do Poder Executivo (Cf. DI PIETRO, 2002, p. 222). Como se sabe, cada Estado Federado tem os poderes de auto-organização e de autolegislação, sendo-lhes conferido o direito de se reger por sua Constituição e pelas leis que editar na esfera de sua competência, respeitados os preceitos da



Constituição Federal (Cf. CLÈVE, 1993, p. 56-83; HORTA, 2003, p. 361-448; SILVA, 2002, p. 589-598) (art. 28, CF).

Observa-se, portanto, que a Constituição Estadual, em seu artigo 71, inciso IV, 'a', confere ao Chefe do Poder Executivo a competência para expedir decreto quando disciplinar a organização e o funcionamento da Administração, na forma da lei:

Art. 71. São atribuições privativas do Governador do Estado:

(...)

IV - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Redação do inciso IV e alíneas, dada pela EC/38, de 2004).

Dessa forma, a matéria apresentada no Projeto de Lei poderia ser feita, na parte que cabe, mediante elaboração de decreto, haja vista tratar de questões já previstas no ordenamento. Não obstante, a regulamentação por lei não provoca nenhum embaraço, considerando a previsão da matéria em outras leis municipais vigentes.

Neste ponto, é imperioso salientar que as normas edilícias integram o direito urbanístico, que, segundo a Constituição Federal, integrarão campo da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e Distrito Federal (art. 24, inciso I, da CF 1988). Isso implica que União, Estados e Municípios disporão sobre o tema, já que o texto Constitucional também assegura aos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, inciso VIII, da CF 1988).

Essas matérias deverão seguir o Plano Diretor municipal e a legislação dele decorrente, até mesmo por força do disposto no art. 182, §§ 1º e 2º, da Constituição. Está expresso na Constituição Federal que o Plano Diretor é o principal parâmetro da política de desenvolvimento urbano. Em geral, as regras sobre edificações serão consideradas como afetas ao interesse local.

A doutrina (COSTA, Nelson Nery Direito Municipal Brasileiro- 6ª edição, 2014 - Editora Forense), sobre o assunto, ensina:

A ordenação do solo é matéria de interesse local do Município que, através do seu poder de polícia, exerce este controle com medidas prescritas, quando prevê determinadas situações, propondo medidas para orientá-los, evitando distorções que tragam prejuízo à coletividade. Pode, ainda, ter estas medidas, que tratam das providências quando houver irregularidades, através de proibições e sanções, matéria a ser estudada quando for examinado o processo administrativo punitivo. A ordenação se dá através de dispositivos jurídico-urbanísticos, como a Lei de



Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento Urbano, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, o Código de Postura e o Código de Obras, dentre outras. O Código de Obras, por outro lado, contém normas para as construções, submetendo-as a uma série de limitações relativas às formas de ocupação dos lotes, aos coeficientes de aproveitamento do terreno, à altura das edificações, às dimensões mínimas por compartimento, às condições de iluminação e ventilação, dentre outras. O Código de Obras costuma, ainda, efetuar a classificação das edificações segundo o uso que lhe é destinado, como comercial, residencial, industrial ou de lazer.

Logo, não foram anexados documentos à proposição e, considerando que a matéria aborda questões relativas ao Direito Urbano, esta Assessoria Jurídica recomenda a realização de audiência pública antes da deliberação do projeto, nos termos do art. 43, II, do Estatuto da Cidade.

Dessa forma, entendo pela constitucionalidade do Projeto de Lei no que toca a iniciativa, não havendo vício. Ademais, no que diz respeito ao mérito, também nenhum óbice há no projeto de lei aqui examinado, vez que adequado e bem inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Quanto a legalidade, não há nada que possa macular o Projeto de Lei n. 5.411/2021.

III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade** com regular tramitação do Projeto de Lei nº 5.411/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal que impeçam sua tramitação.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo¹. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo

¹ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)



**CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
ESTADO DE SANTA CATARINA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA**



administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

É o Parecer que se submete à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba/SC, 13 de janeiro de 2022.

**Assessora Jurídica da Presidência
OAB/SC 46.707**