

PROCESSO Nº : 3456/2023.
REFERÊNCIA : Projeto de Lei Complementar nº 046/2023.
AUTOR : Poder Executivo Municipal.

PARECER¹ JURÍDICO nº 018/2024 - ProcJur/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº 046/2023 encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo que dispõe sobre normas edilícias específicas para Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHS (ID 24082).

No documento de ID 24082, a Procuradoria Geral do Município por intermédio do Parecer nº 1.259/2023, em suma concluiu pela viabilidade técnica do Projeto de Lei Complementar.

Por seu turno, a Comissão de Justiça e Redação no exercício de sua competência legal emitiu o competente Parecer, documento ID 24145, no sentido de decidir pela constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 046/2023.

É o relato do essencial. Passamos, então, a **sua análise**.

2. INTRODUÇÃO

É importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, e, nesse sentido, devemos observar:

“**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)

VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

¹ Portaria nº 1.399 de 05/10/2009 / AGU - Advocacia Geral da União (D.O.U. 06/10/2009). (...) Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento.



VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias;"
(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo Chefe do Poder Executivo. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Nos dizeres do professor Marcelo Capistrano Cavalcante² “o parecer emite um juízo de valor qualificado, mais precisamente uma opinião jurídica abalizada a respeito de determinado tema de interesse da Administração, elaborado seja pela dúvida suscitada, seja também pela necessidade de sua emissão. (...) O parecer jurídico apresenta-se como ato administrativo de natureza enunciativa, com a função de expressar determinada opinião, e, com isso, atestar ou reconhecer uma situação fática ou jurídica sob consulta”.

Na lição da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ “o parecer jurídico é um ato emanado na constância da atividade administrativa, tem-se que este é um ato da administração”.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**⁴, que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo. A jurisprudência do C. Supremo Tribunal Federal assim define:

(...) 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. (...).

(MS 24631, Relator (a): JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-018 DIVULG 31-01-2008 PUBLIC 01-02-2008)

² CAVALCANTE, Marcelo Capistrano. Aparentamentos sobre o parecer jurídico na advocacia pública. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 10 fev 2021.

³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27º Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

⁴ Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.



Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**⁵ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁶, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁷.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁸.

3. DA ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Preliminarmente, a respeito da competência legislativa o art. 30, da Constituição estabelece a competência dos municípios, senão vejamos:

Art. 30. **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**; [...](Grifou-se)

Acerca da competência para legislar sobre ordenamento territorial, obras e edificações de interesse social conforme previsto no Projeto em análise, é necessário registrar que tal competência está estabelecida nos incisos I, II e VIII, acima transcritos, pois, trata-se de projeto que trata de interesse local, em partes suplementa a legislação federal sobre a matéria e por fim trata de ordenamento territorial, obras e edificações de interesse social, sendo, portanto, de competência legislativa do Município.

No mesmo sentido da Constituição os incisos II, III, V e XXXIX, do art. 22 da Lei Orgânica do Município de Araguaína, estabelece como sendo competência do município suplementar a legislação federal e estadual no que couber, legislar sobre assuntos de interesse local, promover o adequado ordenamento territorial e baixar normas reguladoras de

⁵ BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁶ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁷ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁸ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



edificações, senão vejamos:

Art. 22. **O Município**, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, **competindo-lhe privativamente:**

[...]

II – **suplementar a legislação federal e estadual no que couber;**

III – **legislar sobre assuntos de interesse local;**

[...]

V – **promover o adequado ordenamento territorial**, mediante planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas, observadas as diretrizes do Plano Diretor, se houver;

[...]

XXXIX - **baixar normas reguladoras de edificações**, autorizar e fiscalizar as edificações, as obras de conservação, modificação ou demolição que nela devam ser executadas; [...] (Grifou-se)

No mesmo sentido o art. 27 da Lei Orgânica estabelece o seguinte:

Art. 27. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I – assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, visando adapta-la à realidade do município;

[...]

XIII – normas gerais de ordenação urbanísticas e regulamentos sobre ocupação de uso do espaço urbano, parcelamento do solo, edificações e delimitação do perímetro urbano; [...]

Portanto, **nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica de Araguaína/TO, o Município tem competência para legislar sobre a matéria**, porém, sempre de acordo com as normas gerais e diretrizes estabelecidas pela União e pelo Estado.

A respeito do Projeto de Lei Complementar apresentado é necessário registrar que nos termos do Parágrafo único, do art. 59, da Constituição, Lei Complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, em atendimento a determinação constitucional foi editada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos.

Inicialmente, é necessário destacar que **quanto a formalidade estabelecida na Lei Complementar nº 95/1998**, o Projeto de Lei Complementar em análise atende aos seguintes requisitos:



i) possui ementa (art. 3º, I): “Dispõe sobre normas edilícias específicas para Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS.”

ii) é dividido em artigos e parágrafos (art. 10, I e II): é dividido em 21 artigos;

iii) e possui previsão de entrada em vigor (art. 3º, III e art. 8º): “Art. 21 Esta Lei entrará em vigor na data de publicação, revogadas as disposições em contrário.”; e

iv) Por fim, diferentemente do que foi dito no Parecer Jurídico nº 1259/2023 (ID 24082), em **alguns itens o projeto não observou os ditames da Lei Complementar nº 95/1998**, senão vejamos:

a) consta do Projeto a divisão de Título I e Parte Geral, não havendo outros títulos e a Parte Especial. Assim, verifica-se que o Projeto está em desacordo com os incisos V e VI, do art. 10 da Lei Complementar nº 95/98.

b) o Projeto prevê os artigos 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º e 18º, em desacordo com o inciso I, do art. 10, da Lei Complementar nº 95/98, que estabelece que a numeração dos artigos será ordinal até o nono e cardinal a partir deste.

c) nos artigos 5º e 8º do Projeto de Lei Complementar consta § 1º, enquanto o inciso III, do art. 10, da Lei Complementar nº 95/98, prevê que quando existente apenas um parágrafo deverá utilizar a expressão “parágrafo único” por extenso.

Nesse rumo, **conclui-se que a divisão em Título I e Parte Geral, a numeração ordinal dos artigos 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º e 18º e a numeração do § 1º, dos artigos 5º e 8º, todos do Projeto de Lei Complementar estão em desacordo com o que estabelece os incisos I, III, V e VI do art. 10 da Lei Complementar Federal nº 95/98, motivo pelo qual sugere-se sua correção.**

Quanto ao mérito do Projeto de Lei Complementar regulamenta no âmbito do Município de Araguaína os requisitos para que os empreendimentos sejam caracterizados como de interesse social, tendo como base a Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para projeto de construção de



habitação de interesse social e a Lei Federal nº 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

Além das citadas normas federais o Projeto quando dita os parâmetros das construções de interesse social, busca cumprir a diretriz do Programa Minha Casa Minha Vida, estabelecido no inciso VII, do art. 3º, que estimula a inovação e o aperfeiçoamento da qualidade, da durabilidade, da segurança, da acessibilidade e da habitabilidade das unidades habitacionais e da instalação de infraestrutura em empreendimentos de interesse social.

Ainda é necessário registrar que o CAPÍTULO III – DA ACESSIBILIDADE do Projeto atende as diretrizes estabelecidas no § 1º, do art. 31, da Lei Federal nº 13.146/2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), que determina que o poder público adotará programas e ações estratégicas para apoiar a criação e a manutenção de moradia para a vida independente da pessoa com deficiência.

Ademais, também é necessário anotar que o Projeto no seu art. 18, está em consonância com o que prevê o art. 1.301 do Código Civil que estabelece que: *“É defeso abrir janelas, ou fazer eirado, terraço ou varanda, a menos de metro e meio do terreno vizinho.”*

No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Complementar, haja vista que o artigo 57, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Araguaína, reserva à lei complementar a matéria aqui tratada:

“**Art. 57.** Devem obrigatoriamente ser **objeto de lei complementar** os projetos que versem sobre:

[...]

II – **Código de Obras ou Edificações;**

[...]

VII – **Normas urbanísticas** de uso, ocupação e parcelamento do solo;

[...]

XV – **Diretrizes municipais** de saúde e **de assistência social;**

[...]

XVIII - **Código de Obras ou de Edificações;**

(Grifou-se)



Conforme demonstrado acima, a Lei Orgânica Municipal exige que o projeto de lei que verse sobre obras, edificações, normas urbanísticas e diretrizes de assistência social, deve, obrigatoriamente, ser objeto de **lei complementar**, estando o projeto ora em análise conforme os ditames legais, quanto à iniciativa e forma.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM (nova redação).

4. DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, esta Procuradoria Jurídica manifesta pela **CONSTITUCIONALIDADE** e **LEGALIDADE** do Projeto de Lei Complementar nº 046/2023, com a **RESSALVA** de que **a divisão em Título I e Parte Geral, a numeração ordinal dos artigos 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º e 18º e a numeração do § 1º, dos artigos 5º e 8º, do Projeto de Lei Complementar devam ser adequados aos ditames estabelecidos nos incisos I, III, V e VI do art. 10 da Lei Complementar Federal nº 95/98.**

Este é o **parecer**, o qual submeto à apreciação e consideração da autoridade competente.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 20 dias do mês de fevereiro de 2024.

DIOGO ESTEVES PEREIRA
Procurador-Chefe da Câmara Municipal⁹
OAB/TO nº 12.216-A
Matrícula 1066731

⁹ Portaria nº 009/ 2024, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2944, de 08 de janeiro de 2024, pág. 29.

