

PROCESSO Nº: 512/2024.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 007/2024.

AUTOR: Vereador Geraldo Francisco da Silva.

PARECER JURÍDICO Nº 047/2024 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei Complementar nº 007/2024, que **“Dispõe sobre a Política de Combate aos imóveis abandonados causadores de degradação e desvalorização urbana no Município de Araguaína e dá outras providências.”**, de autoria do Vereador GERALDO SILVA.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a sua análise.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do projeto apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, 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, senão vejamos:

“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

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda:
(...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis” (Grifou-se)

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

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo².

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 Federal³.

3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa desta Casa, conforme se demonstrará.

O projeto visa, em suma, combater a degradação e desvalorização urbana no Município de Araguaína, melhorando o bem-estar e proporcionando maior segurança aos munícipes.

A propositura dispõe que **fica estabelecida, no âmbito do Município de Araguaína, a Política de Combate aos Imóveis Abandonados Causadores de Degradação e Desvalorização Urbana no Município de Araguaína.** (art. 1º).

Além disso, o projeto prevê, no §1º, o que se entende por “degradação e desvalorização urbana” e “imóveis abandonados”. Vejamos:

“§ 1º Para fins desta Lei, entende-se por:

I - degradação e desvalorização urbana:

a) o aumento da concentração de usuários de drogas;

² STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

³ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



- b) o aumento nos níveis de criminalidade;
- c) piora de traços de bem-estar coletivo e individual; e
- d) estigmatização de áreas habitacionais;

II - imóvel abandonado:

- a) o imóvel que não esteja cumprindo sua função social;
- b) o imóvel desocupado ou irregularmente usado pelo proprietário; e
- c) o imóvel de proprietário desconhecido."

Pois bem. No que tange à **análise jurídica** referente ao tema sob exame, verifica-se foi observada a competência para iniciativa do projeto, por se tratar de assunto de interesse local, suplementando a legislação existente. Vejamos:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

“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;

(...)

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.** (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA:

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

I - emendar sua Lei Orgânica Municipal;

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;

(...)

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”**

(...)

Art. 183. A política de desenvolvimento urbano é executada pelo município, conforme diretrizes fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar



o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”
(Grifou-se)

Quanto à matéria de fundo, também não há óbices. Isso porque o texto constitucional determina que 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.** (Art.182 CF).

Da mesma forma, no âmbito infraconstitucional, a Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), prevê, no artigo 2º:

“**Art. 2º** A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

[...]

f) a deterioração das áreas urbanizadas”

Ademais, o Plano Diretor do Município de Araguaína (Lei Complementar nº051/2017) estabelece que o Poder Executivo, com a colaboração da sociedade, promoverá estudos e respectivas providências para melhor estruturação dos espaços urbanos, buscando **eliminar os vazios urbanos e as áreas abandonadas para a melhoria da qualidade de vida da população local, bem como inibição das práticas de prostituição e de uso de drogas.** Vejamos:

“**LEI COMPLEMENTAR Nº 051, DE 02 DE OUTUBRO DE 2017.**

DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

(...)

Art. 16. O Poder Executivo com a colaboração da sociedade promoverá estudos e respectivas providências para melhor estruturação dos espaços urbanos, em especial ao longo da BR 153, **buscando eliminar os vazios urbanos e as áreas abandonadas para a melhoria da qualidade de vida da população local, bem como inibição das práticas de prostituição e de uso de drogas”**

Cabe ressaltar ainda, que o projeto de lei em análise, **não fere o Princípio da Separação dos Poderes**, previsto no artigo 2º da Constituição



Federal, uma vez que dispõe de maneira abstrata e geral sobre a matéria, o que corresponde ao exercício da função legislativa, e não executiva. Esta diferença entre as funções da Câmara Municipal e do Executivo foi muito bem delimitada por Hely Lopes Meirelles:

"Em função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a função específica bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos da administração. (...) o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*; A Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí a não ser permitido à Câmara intervir concretamente nas atividades reservadas ao Executivo."

O projeto em apreço **não excede** aos limites da autonomia legislativa de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Quanto à constitucionalidade da propositura, no que concerne a um possível vício de iniciativa, percebe-se que não há óbice oriundo do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que estabelece, taxativamente (*numerus clausus*), a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis, por simetria, aos Estados e Municípios.

Em que pese o projeto de Lei Complementar em análise preveja ações a serem desenvolvidas pelo Poder Público, o faz **de forma genérica**, trazendo apenas **diretrizes** para nortear a realização das referidas ações. O mesmo não especifica quais são os órgãos responsáveis, não cria novas atribuições a órgãos ou servidores, mas orienta sobre quais ações poderão ser desenvolvidas pela Administração para a realização da política pública a ser implementada, ficando a cargo do Poder Executivo a regulamentação, a gestão e o planejamento, inclusive financeiro, de tais ações (respeitando-se, portanto, a reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, II, "e", da CF/88).

O Supremo Tribunal Federal – STF tem firmado o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição**, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o Pretório Excelso, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, "mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo".



Assim, no que tange à competência para legislar sobre o tema, sabe-se que, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo, bem como criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea "e" do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

A Constituição Federal em vigor nada dispôs sobre a instituição de reserva em favor do Executivo da iniciativa de leis que versem sobre a matéria em análise, e, como as situações previstas no art. 27, §1º, da Constituição Tocantinense, bem como as do art. 63, da Lei Orgânica de Araguaína constituem exceção à regra da iniciativa geral ou concorrente, a sua interpretação deve sempre ser restritiva, principalmente diante de sua repercussão no postulado básico da independência e harmonia entre os Poderes.

Assim sendo, o conteúdo normativo do Projeto de Lei Complementar nº 007/2024, oriundo do Poder Legislativo, **não invade** a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, prevista no aludido art. 61, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial a Comissão de **Justiça e Redação** (art. 47, R.I.) e a Comissão de **Obras e Serviços públicos** (art. 49, R.I.), para análise e emissão dos respectivos pareceres acerca da matéria proposta.

Ressaltamos que para a sua aprovação é exigida a **maioria absoluta** dos membros da Câmara Municipal, conforme preleciona o art. 57, § 2º, da LOM. É válido lembrar que o Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos com *quórum* de maioria simples quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

Outrossim, em análise ao Regimento Interno desta Casa Legislativa, confirma-se que os demais requisitos de formalidade para o projeto de lei, conforme do art. 76 e seus incisos, encontram-se presentes neste projeto, devidamente assinalado por seu autor.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto e manifestarem-se sobre as questões de mérito, conveniência e oportunidade do Interesse Público.



4. CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que o projeto se encontra revestido de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como **CONSTITUCIONAL** o Projeto de Lei Complementar nº 007/2024, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento, por não vislumbrar qualquer vício de ordem legal ou constitucional que impeça seu regular trâmite nesta Casa Legislativa.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 26 dias do mês de março de 2024.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO

Advogada da Câmara Municipal⁴

Matrícula nº 1065812

OAB/TO 5268

⁴ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

