



PARECER JURÍDICO: 032/2024

AUTORIDADE CONSULENTE: Presidente da CMI

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 590/2024

AUTORIA: Legislativo (Vereador)

Ementa: “PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. ACRESCENTA O ARTIGO 13-A À LEI COMPLEMENTAR Nº 2.623/2005. MAIOR CONTROLE E PARTICIPAÇÃO EM PROJETOS SENSÍVEIS. MAIOR TRANSPARÊNCIA. AUSÊNCIA DE VÍCIOS. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. RECOMENDAÇÃO.

I – RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre consulta formulada pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, por meio da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 590/2024 de autoria do Legislativo municipal, que “ACRESCENTA O ARTIGO 13-A À LEI COMPLEMENTAR Nº 2.623, DE 19 DE MARÇO DE 2005”.

O Projeto de Lei em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 18 de julho de 2024, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 05/08/2024 e enviado para parecer da Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final, que, por seu turno, aos 08/08/2024, solicitou parecer a esta assessoria jurídica.

É o Relatório. Segue o Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, no que diz respeito aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência para propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura segue todas as formalidades legais.

A matéria veiculada neste Projeto de Lei se adéqua aos princípios de Competência Legislativa assegurados ao Município e insculpidos no artigo 30, incisos I e VIII da Constituição Federal e não conflita com a Competência Privativa da União Federal (artigo 22 da Constituição



Federal) e também não conflita com a Competência Concorrente entre a União Federal, Estados e Distrito Federal (artigo 24 da Constituição Federal).

Os Municípios brasileiros, entes federados autônomos, nos termos dos art. 1º e 18 da Constituição Federal, são dotados de capacidade legislativa para disciplinar os assuntos de interesse local de forma privativa ou suplementar, conforme ditam os incisos do já mencionado art. 30 da Constituição.

Ademais, o Projeto de Lei em análise não se refere à matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal previstas no art. 72¹, da Lei Orgânica do Município ou art. 61, §1º e incisos da Constituição Federal.

Nos moldes do que prevê o art. 70² da Lei Orgânica do Município de Imbituba, o Senhor Vereador é competente para propor o Projeto de Lei.

Em vista disto, a proposta está dentro da alçada constitucional do legislativo municipal, cuja competência para iniciativa parlamentar é legítima, encontrando-se regular e em ordem a tramitação deste Projeto de Lei.

Em análise a tais disposições, o projeto não encontra óbice na Constituição Federal, Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal, pois o Poder Legislativo tem competência para iniciativa na proposição do Projeto da Lei em questão, visto não se tratar de matéria de competência privativa de outro Poder (art. 61, *caput*, Constituição Federal, art. 50, *caput*, da Constituição do Estado de Santa Catarina e art. 70 da Lei Orgânica do Município de Imbituba).

No que diz respeito à competência municipal, é relevante salientar e reiterar que o legislador constituinte optou por listar tanto as competências legislativas quanto as competências

¹ 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.

Parágrafo Único - Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto nos § 3º e § 4º do Artigo 166 da Constituição Federal.

² 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.



materiais no mesmo dispositivo - o artigo 30³. Além disso, o artigo 112 da Constituição Estadual complementa essa abordagem.

O projeto de lei em questão visa incluir o Art. 13-A na Lei Complementar nº 2.623/2005, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Imbituba (PDDSI). A proposta prevê que os Projetos Especiais, após análise da Comissão Permanente de Planejamento Urbano e do Conselho Municipal da Cidade (CONCIDADE), sejam submetidos à análise e deliberação da Câmara Municipal, com a realização prévia de audiência pública.

Os Projetos Especiais, conforme definidos na Lei (art. 13, inciso VIII, da Lei Complementar 2623/2005), são propostas de urbanização para áreas de maior fragilidade ambiental e exigem análises diferenciadas.

Ademais, o art. 65 da Lei nº 2.623/2005 trata da implementação dos Projetos Especiais em Áreas de Urbanização Especial (AUE), determinando que os projetos PERN e PRIM devem ser submetidos à apreciação do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Imbituba (CMPDDSI) e à aprovação do Prefeito Municipal.

A proposta do Projeto de Lei Complementar nº 590/2024, ao estabelecer que os Projetos Especiais sejam submetidos também à deliberação da Câmara Municipal, não altera ou contradiz diretamente o art. 65. No entanto, ela adiciona uma etapa de controle legislativo e participação social, que pode ser interpretada como um reforço do processo decisório, sem que haja subtração das competências já previstas ao Prefeito Municipal e ao CMPDDSI.

A exposição de motivos justifica a necessidade de maior controle e participação do Legislativo em projetos sensíveis, com potencial impacto ambiental, invocando competência concorrente entre o Executivo e o Legislativo.

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; ([Vide ADPF 672](#))

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006](#))

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.



De fato, analisando a propositura, não se verifica, no texto proposto, interferência em matérias relacionadas à organização administrativa, criação de cargos ou despesas públicas, que são de competência exclusiva do Prefeito.

Vale pontuar que o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano e estabelece que esta tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O caput do artigo 182 estabelece:

"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."

O parágrafo 1º do mesmo artigo estabelece que o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana:

"§ 1º. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana."

Com base nessas disposições constitucionais, observa-se que a política de desenvolvimento urbano é de competência do Município, a ser executada pelo Poder Executivo, em conformidade com diretrizes gerais fixadas em lei. O Plano Diretor, instrumento central dessa política, deve ser aprovado pelo Poder Legislativo, reforçando a importância da deliberação legislativa em matérias urbanísticas, especialmente em temas que afetam diretamente o desenvolvimento territorial e o bem-estar social.

O Projeto de Lei Complementar nº 590/2024, ao propor a inclusão do Art. 13-A à Lei Complementar nº 2.623/2005, insere-se perfeitamente no contexto do art. 182 da Constituição Federal. A proposta de submeter os Projetos Especiais à deliberação da Câmara Municipal, após análise dos órgãos técnicos e realização de audiência pública, encontra respaldo nos princípios constitucionais que regem o desenvolvimento urbano.

Ao exigir uma análise mais ampla e participativa sobre os Projetos Especiais, o projeto de lei complementa as diretrizes de ordenamento urbano previstas no Plano Diretor, garantindo que as decisões sobre o uso e ocupação do solo, especialmente em áreas de maior fragilidade ambiental, estejam alinhadas com o interesse público e as funções sociais da cidade, conforme preceituado no art. 182 da CF/88.



Ademais, a legalidade do projeto de lei em comento deve ser analisada sob o prisma da conformidade com as normas hierarquicamente superiores, especialmente o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 2.623/2005) e as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

O Plano Diretor é o principal instrumento de política urbana, e a ele cabe definir as diretrizes para o ordenamento territorial do município. A inclusão do Art. 13-A, que submete os Projetos Especiais a uma maior análise do Poder Legislativo e à participação popular mediante audiência pública, encontra respaldo nos princípios da gestão democrática da cidade, conforme estabelece o art. 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade, leia-se:

“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:

(...)

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

Além disso, a proposta de inclusão do Legislativo na análise desses projetos reforça a transparência e a participação social, sem comprometer as atribuições já existentes do Executivo e dos órgãos técnicos responsáveis pela análise inicial dos Projetos Especiais.

Neste contexto, é importante observar e reiterar que o projeto não amplia competências de forma a desequilibrar o princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal. A proposta mantém a análise técnica nos órgãos competentes (Comissão Permanente de Planejamento Urbano e CONCIDADE) e apenas inclui a deliberação posterior do Legislativo e a realização de audiência pública, o que está em harmonia com os princípios constitucionais de participação e controle social.

Por fim, sugere-se à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final da Câmara Municipal que considere a possibilidade de incorporar a proposta do Projeto de Lei Complementar nº 590/2024 como um parágrafo segundo ao art. 13 da Lei Complementar nº 2.623/2005, em vez de criar um artigo 13-A. Essa modificação técnica legislativa evitaria a fragmentação do conteúdo normativo, mantendo a coerência e a estrutura lógica da Lei Complementar.

No mais, ressalte-se, que as Comissões de mérito são competentes para verificar o projeto no que tange ao seu conteúdo, analisando a efetiva adequação das medidas ao interesse público.



III – CONCLUSÃO

Diante de 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 do projeto de Lei Complementar nº 590/2024.

Entretanto, recomenda-se, em prol de uma melhor técnica legislativa, que o conteúdo seja inserido como parágrafo ao art. 13 da Lei Complementar nº 2.623/2005, assegurando a coerência e a integridade do texto normativo.


Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo⁴. 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 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 Final desta Casa Legislativa.

À consideração superior.

Imbituba (SC), 16 de agosto de 2024.

Documento assinado digitalmente
 HENRI WINCKLER
Data: 16/08/2024 17:28:27-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Assessor jurídico da presidência

OAB/SC 55.969

⁴ 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)