



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Autos do Procedimento Legislativo n.º: 534/2021

Interessado: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Assunto: Projeto de Lei Complementar que altera a Lei Complementar Municipal n.º 113, de 25 de agosto de 2005, que dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O PODER EXECUTIVO.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de determinação da Presidência da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquetuba/SP para que esta Procuradoria Legislativa elabore parecer jurídico acerca da propositura de **Projeto de Lei Complementar n.º 322/2021**, de autoria do nobre Vereador **EDIVAN OLINDA DE SOUSA**, que altera a Lei Complementar Municipal n.º 113, de 25 de agosto de 2005, que dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

2. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO.

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores Legislativos** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP.**

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, deve-se aplicar a **Lei n.º 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

Ainda, a União editou o **Decreto n.º 10.292, de 25 de março de 2020**, alterando o **Decreto n.º 10.282, de 20 de março de 2020**, que regulamenta a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Dessa forma, o Presidente da República, reconheceu que a Advocacia Pública fornece atividade essencial durante o período de enfrentamento do coronavírus (COVID-19).

Segundo a norma, são essenciais as “atividades de representação judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria jurídicas exercidas pelas advocacias públicas, relacionadas à prestação regular e tempestiva dos serviços públicos”:

Decreto n.º 10.282, de 20 de março de 2020

Objeto

Art. 1º Este Decreto regulamenta a Lei n.º 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais.

Âmbito de aplicação



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Art. 2º Este Decreto aplica-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e **municipal**, e aos entes privados e às pessoas naturais.

Serviços públicos e atividades essenciais

Art. 3º As medidas previstas na Lei nº 13.979, de 2020, deverão resguardar o exercício e o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais a que se refere o § 1º.

§ 1º São serviços públicos e atividades essenciais aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população, tais como:

(...)

XXXVIII – atividades de representação judicial e extrajudicial, assessoria e consultoria jurídicas exercidas pelas advocacias públicas, relacionadas à prestação regular e tempestiva dos serviços públicos;
(Incluído pelo Decreto nº 10.292, de 2020)

3. PRELIMINARMENTE.

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao princípio da juridicidade, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo,



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

querendo com isto externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, no que se incluem seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:

Quer se utilize a expressão “princípio da juricidade”, quer se continue a falar em “princípio da legalidade” (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica, é que far-se-á a apreciação *preliminar do caso*.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria-Geral Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

4. DA ELABORAÇÃO DAS NORMAS.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Antes da elaboração de determinado projeto de lei, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP **RECOMENDA** aos Parlamentares a leitura do **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona).

Apesar de o ato normativo acima mencionado ser aplicado apenas para o Poder Executivo Federal, isto é, no âmbito da União, o **Decreto n.º 9.191/2017** pode servir de referência ao estudo da legislação municipal, quando da elaboração de projeto de leis.

De acordo com o anexo constante no **Decreto n.º 9.191/2017**, alguns questionamentos devem ser respondidos, antes da elaboração de projeto de lei:

Diagnóstico

1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.1. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema);

2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;

2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;

2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e

2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

Competência legislativa



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

3. O Município deve tomar alguma providência? O Município dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?

3.1. Trata-se de competência privativa ou exclusiva?

3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?

3.3. Na hipótese de competência comum, a proposta está formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?

3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual ou competência do Chefe do Poder Executivo municipal?

3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Legislativo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva ou privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal?

Necessidade de lei

4. Deve ser proposta edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Plenário da Câmara Municipal?

4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto ou resolução? Por que não seria suficiente portaria, indicação ou requerimento?

4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?

5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário na norma proposta?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

5.3. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.4. Está havendo indevida delegação legislativa?

Oportunidade do ato normativo

6. O momento é oportuno?

6.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

6.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Densidade do ato normativo

7. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?

7.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas ou expletivas?

7.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?

7.3. Os detalhes ou eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar da União ou de outros entes federativos?

7.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

7.4.1. tratado aprovado pelo Congresso Nacional;

7.4.2. lei federal ou lei estadual, em relação a regulamento; ou

7.4.3. regulamento, em relação a portaria.

7.5. Quais são as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Direitos fundamentais

8. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

8.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?

8.1.1. Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?

8.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?

8.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?

8.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?

8.1.5. Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?

8.1.6. Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?

8.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos);

8.1.8. A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados);

8.1.9. A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?

8.1.10. Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?

8.1.11. Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?

8.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?

8.2. Os direitos de igualdade foram afetados?

8.2.1. Observaram-se os direitos de igualdade especiais? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

8.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?

8.2.3. Quais são os pares de comparação?

8.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?

8.2.5. Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

8.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

8.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

8.3.1. Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?

8.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

8.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

8.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais);

8.3.5. Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

Compreensão do ato normativo

10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

10.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

10.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

Exequibilidade



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

11. O ato normativo é exequível?

11.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública municipal?

11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?

11.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?

11.5. Por que não podem ser dispensadas:

11.5.1. as regras sobre competência e organização;

11.5.2. a criação de novos órgãos e comissões consultivas;

11.5.3. a intervenção da autoridade;

11.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou

11.5.5. outras exigências burocráticas?

11.6. Quais órgãos ou instituições devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

11.7. Quais conflitos de interesse o executor da medida terá de administrar?

11.8. O executor das medidas dispõe da necessária discricionariedade?

11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

Análise de custos envolvidos



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

12. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?

12.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?

12.1.1. Que gastos diretos terão os destinatários?

12.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais);

12.2. Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?

12.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?

12.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?

12.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Simplificação administrativa

13. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

13.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

13.2. Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?

13.3. Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

13.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?

13.5. As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?

13.6. Foram observadas as garantias legais de:

13.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

13.6.2. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983)?

13.6.3. não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública municipal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei nº 9.784, de 1999, e inciso XV do *caput* do art. 5º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017)?

13.7. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999)?

13.8. O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?

13.8.1. Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil?

13.8.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Prazo de vigência e de adaptação

14. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?

14.1. Qual o prazo necessário para:

14.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?

14.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?

14.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas?

14.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?

14.1.5. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?

14.2. Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?

14.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

14.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006?

Avaliação de resultados

15. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?

15.1. Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?

15.2. Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Após a análise dos questionamentos supramencionados, fica a critério do Parlamentar a elaboração ou não de projeto de lei. Assim, o Vereador tem a discricionariedade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

O Projeto de Lei Complementar n.º 322/2021 altera a Lei Complementar Municipal n.º 113, de 25 de agosto de 2005, que dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências. De acordo com o referido projeto de lei:

PROJETO DE LEI Nº 322/2021

“Altera a Lei Complementar nº 113 de 25 de agosto de 2005, que dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências”.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 44, inciso II, da Lei Orgânica do Município, RESOLVE:

Art. 1º O inciso II, do art. 189 da Lei Complementar nº 113 de 25 de agosto de 2005, passa a vigorar com a seguinte redação:

“II – multa simples, diária ou cumulativa, de 500 (quinhentos) a 10.000 (dez mil) UFESP – Unidade Fiscal do Estado de São Paulo;”

Art. 2º As despesas decorrentes da execução da presente Lei Complementar correrão por conta das dotações próprias do orçamento, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

O projeto normativo sob análise possui a seguinte justificativa (fls.

03):

A maior reclamação dos fiscais envolvidos na apuração dos crimes ambientais, diz respeito ao valor irrisório das multas, se considerado o lucro das empresas criminosas e o nível dos danos ambientais causados.

Entendemos que a Lei Complementar deve ser aprimorada com o aumento significativo dos valores das multas para que os cidadãos e as empresas tenham receio de cometer crimes ambientais.

Lembramos que multas ambientais tem duplo significado: PUNITIVO e EDUCATIVO. Sendo do interesse do município instituir políticas que versem sobre a conservação do meio ambiente.

Lembramos que o aumento das multas pode impedir que o crime ambiental aconteça, razão pela qual a urgência da aprovação desse projeto!!!

Convicto de que os ilustres membros dessa Casa Legislativa irão de conferir o necessário apoio a esta propositura, solicito à Vossa Excelência emprestar sua valiosa colaboração no seu encaminhamento, tendo em vista a importância da matéria.

No ensejo, apresento à Vossa Excelência e aos seus eminentes pares protestos de elevado apreço e distinta consideração.

Destaque-se que o projeto normativo acima colacionado está de acordo com a Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP:

Art. 6º Ao Município impõe-se assegurar o bem estar da comunidade, garantindo o pleno acesso aos bens e serviços essenciais, ao desenvolvimento individual e coletivo, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade, estado civil e quaisquer outras formas de discriminações, cabendo-lhe entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

XX – estabelecer e impor penalidades por infração às suas leis e regulamentos.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

O **Projeto de Lei Complementar n.º 322/2021** não se encontra no rol de matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem: **(a) servidores públicos; (b) estrutura administrativa; (c) leis orçamentárias; geração de despesas; e, (d) leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO – “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008, p. 82/87).**

Nesse sentido:

“Assim, não sustenta o argumento de que a matéria tratada na legislação aqui impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal, em frontal violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos artigos 5º, 20, inciso III, 47, inciso II, 111 e 144 da Constituição Estadual, e artigo 84, incisos II e VI, da Constituição Federal”.

“No caso vertente, a lei local versou acerca de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar”.

“Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante, uma vez que o próprio texto legal delega à Administração estabelecer as normas técnicas necessárias ao cumprimento do disposto na lei”. (grifei ADIn n.º 2030709-28.2016.8.26.0000 v.u. j. de 11.05.16 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

Conforme entendimento acima colacionado, o **Projeto de Lei Complementar n.º 322/2021** não gera qualquer obrigação ao Poder Executivo Municipal, mas apenas altera a Lei Complementar Municipal n.º 113, de 25 de agosto de 2005, que dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Ambiental e dá outras providências, a matéria é de competência e de iniciativa legislativa concorrente.

Ora, o projeto de lei não dispôs sobre matéria de competência de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, não afrontou a Separação de Poderes, nem avançou sobre o princípio da “reserva da Administração” que, segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”. (RE n.º 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. **CELSO DE MELLO** DJE de 13.02.12 e ADI n.º 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. **LUIZ FUX** DJE de 22.11.11, dentre outros no mesmo sentido).

Ainda, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal:

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.]

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1a T, DJE de 29-3-2012.]

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. [ADI 724



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

MC, rel. min. Celso de Mello, j. 7-5-1992, P, *DJ* de 27-4-2001.] == RE 590.697 ED, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 23-8-2011, 2a T, *DJE* de 6-9-2011

No tocante à redação do art. 1º, inciso II, do **Projeto de Lei Complementar n.º 322/2021**: “II – multa simples, diária ou cumulativa, de 500 (quinhentos) a 10.000 (dez mil) **UFESP – Unidade Fiscal do Estado de São Paulo**”, esta Procuradoria Legislativa **RECOMENDA** a observância do art. 1º, da Lei Complementar Municipal n.º 52, de 22 de fevereiro de 2001:

Art. 1º Os valores que, na Legislação Municipal vigente, estejam fixados em Unidades Fiscais de Referência – UFIR, serão convertidos em Reais, observando-se a equivalência de R\$ 1,0641 (um real e seiscentos e quarenta e um milionésimos de centavos) para cada UFIR, cujo valor ora adotado corresponde àquele fixado para 1º de Janeiro de 2.000, sujeitando-se ainda à atualização pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior.

Portanto, a Procuradoria Legislativa **SUGERE** a seguinte redação: “II – multa simples, diária ou cumulativa, de 500 (quinhentos) a 10.000 (dez mil) **UFIR – Unidade Fiscal de Referência**”, tendo em vista o teor do **Veto Parcial n.º 37/2020**.

6. CONCLUSÃO.

Diante desse quadro fático e jurídico mais amplo aqui vislumbrado, e do pressuposto de que a matéria exige sistematização de entendimento, como decorrência do princípio da isonomia, a Procuradoria Legislativa **OPINA** pela constitucionalidade do **Projeto de Lei Complementar n.º 322/2021**, de autoria do nobre



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Vereador **EDIVAN OLINDA DE SOUSA**, que altera a Lei Complementar Municipal n.º 113, de 25 de agosto de 2005, que dispõe sobre Política Municipal de Gestão e Saneamento Ambiental e dá outras providências.

Por fim, a Procuradoria Legislativa **RECOMENDA** a observância do art. 1º, da Lei Complementar Municipal n.º 52, de 22 de fevereiro de 2001:

Art. 1º Os valores que, na Legislação Municipal vigente, estejam fixados em Unidades Fiscais de Referência – UFIR, serão convertidos em Reais, observando-se a equivalência de R\$ 1,0641 (um real e seiscentos e quarenta e um milionésimos de centavos) para cada UFIR, cujo valor ora adotado corresponde àquele fixado para 1º de Janeiro de 2.000, sujeitando-se ainda à atualização pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior.

Portanto, a Procuradoria Legislativa **SUGERE** a seguinte redação do inciso II, do art. 1º, do projeto normativo: “II – multa simples, diária ou cumulativa, de 500 (quinhentos) a 10.000 (dez mil) **UFIR – Unidade Fiscal de Referência**”, tendo em vista o teor do **Veto Parcial n.º 37/2020**.

É o parecer, lavrado em **21 (vinte e uma) laudas** e em **2 (duas) vias**, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.

Itaquaquetuba/SP, 5 de março de 2021.

YURI RAMON DE ARAÚJO
Procurador Legislativo