



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

INTERESSADO: Município de Ilha Comprida.

ASSUNTO: Projeto de Lei Municipal n. 069/2021 de Ilha Comprida.

Análise jurídico-formal de projeto de ato normativo primário. Realização de prévia audiência pública. Necessidade. Artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo (CESP). Precedente. Dilação de prazo para aprofundamento da análise pela CMIC/PRJ. Necessidade.

CMIC/CCJR

Excelentíssimo Vereador Presidente:

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 069/2021 (“Dispõe sobre a alteração da Lei nº 092, de 19 de setembro de 1994 -Código de Obras Municipal, e dá outras providências” – proposto pelo Excelentíssimo Prefeito Geraldino Barbosa de Oliveira Junior) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR).

Da justificativa do projeto de ato normativo primário, extrai-se o quanto segue:



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

É com imensa satisfação que passamos às mãos de Vossas Excelências, o incluso Projeto de Lei, que DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DA LEI Nº 092, DE 19 DE SETEMBRO DE 1994 - CÓDIGO DE OBRAS MUNICIPAL, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Faz-se necessária a presente alteração ante o crescimento do Município, e conseqüente aumento na demanda das construções, o que por vezes pode gerar um acúmulo nos trabalhos quanto a análise de novos projetos e renovação de alvarás já expedidos.

Assim, tendo o alvará um lapso temporal maior de vigência, trará mais fluidez para os trabalhos do departamento responsável por sua expedição, bem como atenderá de sobremaneira a um clamor popular no que diz respeito ao assunto; vez que a tempos a Administração Pública tem observado e estudado a necessidade dessa alteração, para melhor atendimento dos munícipes, que por vezes não conseguem iniciar sua obra como planejado dentro do prazo atualmente vigente pelo nosso código de obras.

A presente alteração trará aos munícipes, turistas e investidores, maior segurança, organização e autonomia quanto ao início de execução de sua obra.

Diante do exposto, queremos solicitar aos Nobres Vereadores, que o Projeto de Lei submetido através da presente, seja apreciado e aprovado por essa Colenda Casa de Leis. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3558> – acesso em: 23/08/2021)

Quanto ao texto proposto, saliente-se que ele altera dois prazos (artigos 43 e 45, ambos da Lei Municipal nº 92/94), salvo melhor juízo, **quintuplicando-os (de 12 [doze] para 60 [sessenta] meses cada).**

Importante frisar que este subscritor, até a tramitação oficial do projeto de lei em voga para a CMIC/PRJ (17/08/2021), não gozava de acesso ao seu inteiro teor. Relembre-se que, a princípio, ao contrário do que ocorre com as leis propostas por vereadores ilha-compridenses, esta Unidade não se manifesta, em regra, sobre as normas municipais tencionadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal, embora possa ser chamada a se posicionar, nos estritos termos do Anexo VI da Resolução n. 215/19 deste órgão do Poder Legislativo.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Conseqüentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

Observe-se, em complemento, que as disposições de lei federal ou de lei estadual, de todo modo, não podem ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 95/98, assim redigido:

Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: (...) IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Quanto à iniciativa (**constitucionalidade formal por iniciativa**), por se tratar de projeto de lei proveniente do Poder Executivo, não há que se falar em qualquer vício. Ademais, no tocante ao órgão competente para a aprovação da medida legislativa



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

em tela (**constitucionalidade formal orgânica**), a princípio, também, não se observa vício algum.

Quanto ao processo legislativo (**constitucionalidade formal objetiva**), entretanto, surge a seguinte problemática. Anteriormente, esta Procuradoria proferiu parecer (em retratação de própria posição anterior), justamente sobre alteração do Código de Obras do Município de Ilha Comprida, sustentando a necessidade de prévia audiência pública, nos seguintes termos:

No parecer emitido à época da aprovação da referida Lei, o entender desta procuradoria se baseou no Estatuto das Cidades, de modo que a necessidade de audiência pública seria cabível quando da implantação de empreendimento ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente, e não quando da elaboração normativa.

À época, no entanto, esta procuradoria não se atentou aos dispositivos da Constituição Estadual, qual prevê:

“Artigo 180 No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...) II a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;” (...)

Neste sentido, da mesma maneira que a Lei 1.625/2019 tratou sobre questões urbanísticas, o projeto de lei 16/2021 também o faz, e requer, para sua regular tramitação em conformidade com a Constituição Paulista, instrumento prévio que garanta participação popular. (Parecer n. 16/2021 da CMIC/PRJ. Disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3020> - acesso em 23/08/2021)

Logo, por cautela, a fim de evitar, caso aprovado o projeto em tela, a nulidade (advinda da inconstitucionalidade) da norma ou, ao menos, a sua suscitação, tudo pela ausência da realização de audiência pública, prudente, por acolhimento do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo, marcar o debate com a possibilidade



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

de participação dos munícipes, contrários ou favoráveis ao mérito da proposta, com a recomendação de que se realize fora do horário comercial, conforme tem indicado o Tribunal de Contas deste mesmo Estado (relatório de fiscalização da UR-12, datado de 14/06/2021 – Processo n. 003493.989.20-6 do TCESP [contas de 2020 da CMIC]).

CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

No que atine à **constitucionalidade material**, por sua vez, necessário seria maior período para analisar, especialmente, a presença, ou não, de contradição possível no próprio Código de Obras desta Cidade caso sejam aprovadas as alterações pretendidas. Em verdade, fácil imaginar a discrepância entre os prazos legais após dois deles serem (repita-se) quintuplicados.

Ademais, relembre-se que, em pareceres anteriores desta Unidade, sob a batuta deste subscritor, foi reconhecida a violação do princípio da razoabilidade/proporcionalidade, o que deve ser aferida nesta oportunidade. Veja-se:

Sabe-se que analisar o mérito das propostas de leis é competência privativa dos parlamentares desta Casa das Leis, mas, aparentemente, tal previsão (artigo 1º, §2º) viola o princípio da proporcionalidade.

No sentido acima, basta imaginar um particular que se envolve em acidente automotor involuntário com animal durante a madrugada de um feriado nacional, após confraternização ou passeio pela Cidade de Ilha Comprida. Não parece juridicamente (frise-se) razoável exigir que ele seja penalizado por não ter encontrado um médico veterinário disponível. Sobre o respeito ao princípio retro, destaque-se, com apoio na doutrina constitucionalista brasileira:

Quem atropela um princípio constitucional, de grau hierárquico superior, atenta contra o fundamento de toda a ordem jurídica. A construção desta, partindo de vontade constituinte legítima, consagra a utilização consensual de uma competência soberana de primeiro grau. (...)

Admitir a interpretação de que o legislador pode a seu livre alvedrio legislar sem limites, seria pôr abaixo todo o edifício jurídico e ignorar, por inteiro, a



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEL FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

eficácia e a majestade dos princípios constitucionais. A Constituição estaria despedaçada pelo arbítrio do legislador.

(...) o princípio da proporcionalidade é hoje axioma do Direito Constitucional, corolário da constitucionalidade e cânone do Estado de direito, bem como regra que tolhe toda a ação ilimitada do poder do Estado no quadro da juridicidade de cada sistema legítimo de autoridade. A ele não poderia ficar estranho, pois, o Estado Constitucional brasileiro. Sendo, como é, princípio que embarga o próprio alargamento dos limites do Estado ao legislar sobre matéria que abrange direta ou indiretamente o exercício da liberdade e dos direitos fundamentais, mister se faz proclamar a força cogente de sua normatividade. (BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 446). (Parecer Jurídico n. 50/21 da CMIC/PRJ. Disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3519> - acesso em: 23/08/2021)

OBSERVAÇÃO FINAL

Logo, com a vênua do parecer parcialmente inconclusivo e parcialmente propositivo, acredita esta Procuradoria, por enquanto, que se desincumbe do seu ônus, lembrando que suas manifestações, como ficará explicitado na conclusão a seguir, são meramente opinativas, o que, na linha da posição do Supremo Tribunal Federal (STF), seria um “parecer facultativo”, como deixou claro este subscritor em monografia acadêmica recente, intitulada “Controle repressivo de atos normativos pelo Poder Executivo à luz do Direito brasileiro”:

O Supremo Tribunal Federal, em julgamento histórico, quando da análise da responsabilidade funcional de servidor público, superando a ideia de que o parecer jurídico era meramente opinativo em todas as hipóteses, dividiu a natureza dos documentos emanados da advocacia pública consultiva em três espécies, *in verbis*:

(...) Assim, poder-se-ia dizer: (i) **quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo**; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) mas qual a lei estabelece a obrigação de “decidir à luz de parecer vinculante” (*dècidersur avis conforme*), o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

Mandado de Segurança 24631. Relator: Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno.
Data do julgamento: 09/08/2007. Disponível em:
<<https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90567/false>>. Acesso em:
23 fev. 2021.) (Monografia de conclusão de curso de pós-graduação em Direito
Constitucional. São Paulo: Faculdade IBMEC, 2021. p. 46/47) (negritou-se)

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela necessidade de realização de audiência pública do Projeto de Lei Municipal n. 069/2021 (“Dispõe sobre a alteração da Lei nº 092, de 19 de setembro de 1994 -Código de Obras Municipal, e dá outras providências” – proposto pelo Excelentíssimo Prefeito Geraldino Barbosa de Oliveira Junior), sem prejuízo da análise da constitucionalidade material do ato normativo primário pretendido.

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

Ilha Comprida, 23 de agosto de 2021.


Zilbo Simeí Filho
Procurador jurídico
OABSP n. 418.359