

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER 141-A/2023 CJL

PROTOCOLO: 2974/2023

DATA ENTRADA: 08 de agosto de 2023

PROJETO DE LEI nº 9.627 de 2023

Ementa: Acrescenta o art. 12-A à Lei Municipal nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de painel nos Edifícios Residências e Comerciais, para fixação de placas de divulgação dos proprietários, imobiliárias e corretores de imóveis, e dá outras providências.

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado à Comissão de Legislação e Redação de Leis, Comissão de Obras, Urbanismo e Serviços Públicos, sobre o projeto que Acrescenta o art. 12-A à Lei Municipal nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de painel nos Edifícios Residências e Comerciais, para fixação de placas de divulgação dos proprietários, imobiliárias e corretores de imóveis, e dá outras providências. O Projeto de lei nº 9.627, de autoria da **VEREADORA ALINE NASCIMENTO**, é composto por três artigos e possui justificativa devidamente formulada pela edil.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao projeto: *“O presente Projeto de Lei visa alterar a Lei Municipal nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, acrescentando ao dispositivo o artigo 12-A, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de painel nos Edifícios Residenciais e Comerciais, para afixação de placas de divulgação dos proprietários, imobiliárias e corretores de imóveis. É de conhecimento de todos que o número de edifícios e condomínios em nosso município está em crescimento a alguns anos, com isso cresce também o número de corretores*

de imóveis, imobiliárias e proprietários que desejam realizar venda, permuta ou locação das unidades autônomas desses edifícios e condomínio. Com isso, a falta de local apropriado para fixação de placas publicitárias para venda e locação de imóveis, além de problematizar a gestão de condomínio, vez que muitos não tem disposições sobre divulgação em suas convenções, tem dificultado o trabalho do Conselho Regional de Corretores de Imóveis da 7ª Região, ou seja o CRECI Pernambuco, em fiscalizar o exercício profissional da categoria, vez que alguns corretores de imóveis tem fixados suas placas em postes e árvores sem identificação. Ademais, a falta de local apropriado para fixação de placas publicitárias traz prejuízos a sociedade, por facilitar o exercício ilegal da profissão de corretor de imóveis, vez que não se torna mais possível a identificação do proprietário ou do profissional que está intermediando a transação imobiliária. Destacamos que as medidas apresentadas no texto legal, tem como base os tamanhos aceitos dentro do Conselho Regional de Corretores de Imóveis – CRECI. Vale destacar que, em nosso Município, a Lei Municipal nº 6.750/2021, que regulamenta as publicidades que são veiculadas, tratando, para tanto, das publicidades provisórias e dos edifícios, a presente propositura, busca aprimorar a legislação vigente nesse sentido, buscando adequar as realidades que surgem perante os cidadãos e as atividades que envolvem a vida cotidiana dos proprietários, imobiliárias e corretores de imóveis. Quanto a competência de legislar do município, a Constituição Federal é categórica em seu artigo 30, inciso I, que versa: Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal tem entendimento que, revela-se a competência do município legislar sobre o assunto, bastando que se verifique uma preponderância do interesse local. Por tal razão, salvo as inquestionáveis hipóteses de interesse local, em boa parte das situações a identificação do interesse predominante, de modo a se verificar se é o local, há de ocorrer caso a caso. Para o Supremo Tribunal Federal, a competência dos municípios para legislar sobre determinada questão advirá do interesse que atenda, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do respectivo estado ou do país. Tal reflexo sobre as demais esferas, entretanto, há de ser proporcional aos limites do foro municipal. Vejamos a decisão recente do STF em matéria semelhante, onde se extrai tal entendimento: MUNICÍPIOS. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE INSTALAÇÃO DE HIDRÔMETROS INDIVIDUAIS NOS EDIFÍCIOS E CONDOMÍNIOS. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL.

ART. 30, I e V, DA CF. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. TEMA 849. JULGAMENTO DE MÉRITO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Recurso extraordinário provido com a proposta de fixação da seguinte Tese: “Compete aos municípios legislar sobre a obrigatoriedade de instalação de hidrômetros individuais nos edifícios e condomínios, em razão do preponderante interesse local envolvido”. (STF - RE: 738481 SE, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 17/08/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/08/2021) (grifamos). A competência municipal para legislar sobre os interesses locais, onde, no presente caso, o interesse circunscrito nos limites municipais caracteriza-se por sua predominância. Outrossim, também é nítida a competência do vereador quanto a iniciativa legislativa, visto que a competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo é taxativo quanto ao que determina o artigo 61, § 1º, de acordo como entende o Supremo Tribunal Federal, e artigo 36, da Lei Orgânica do Município. Por derradeiro, esta propositura, além de toda a fundamentação supra, que está alicerçada nos preceitos constitucionais, legais e jurisprudenciais de nossa Corte Suprema, adequamos também ao que sugeriu a Consultoria Jurídica desta respeitável Casa de Leis, no parecer nº 334/2023, respeitando o trâmite disposto no Regimento Interno. Este Projeto de Lei tem por finalidade de proporcionar local apropriado para fixação de placas publicitárias quanto a venda, locação ou permuta de imóveis em condomínios e edifícios, para proprietários, imobiliárias e corretores de imóveis, com o intuito de facilitar o trabalho profissional digno do cidadão. Diante do exposto, tendo em vista de atender o interesse público, nada mais justo que com a aprovação da presente propositura, em face das razões arroladas na presente justificativa, esperamos a aprovação deste Projeto de Lei. Câmara Municipal de Caruaru, Sala das Sessões, 24 de julho de 2023.”.

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 91 – Nenhum projeto de **lei, de resolução ou de decreto legislativo**, será submetido à deliberação do Plenário **sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes** ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Art. 274 – As deliberações das Comissões **serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa**, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, **a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a**

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o parlamentar articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência, o artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local, não restando dúvidas de que o objeto – postura municipal – se encontra no âmbito deste.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples de seus membros, nos termos do art. 115, §1º, do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal².

5. MÉRITO

O projeto de lei em questão foi proposto pela VEREADORA ALINE NASCIMENTO com o objetivo de acrescentar o art. 12-A a Lei Municipal nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, que dispõe sobre a veiculação de propaganda nos logradouros públicos, ao ar livre ou em locais com visibilidade dos espaços públicos.

Art. 1º. Esta Lei acrescenta o art. 12-A à Lei Municipal nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, que dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de painel nos Edifícios Residenciais e Comerciais para fixação de placas de divulgação dos proprietários, imobiliárias e corretores de imóveis.

Art. 2º. O art. 12-A, da Lei Municipal nº 6.750, de 13 de setembro de 2021, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 12-A. É obrigatória a instalação de painel fixo, em material resistente a todas as situações climáticas, de utilização exclusiva dos proprietários, imobiliárias e corretores de imóveis, para fixação de anúncios provisórios, de publicidade de venda, permuta, locação e alienação de imóveis, conforme o art. 2º, § 3º, I, desta Lei, em todos os edifícios e condomínios residenciais e comerciais a serem construídos no Município de Caruaru.

§ 1º. O painel poderá ser fixado no interior ou exterior dos edifícios ou condomínios, respeitando as especificações máximas desta Lei, não podendo ser inferior a 1,2 m² (um metro e vinte centímetros quadrado), e altura que permita plena visualização externa pelos transeuntes.

§ 2º. As placas a serem fixadas no painel, pelos proprietários, imobiliárias ou corretores de imóveis, terão o tamanho, máximo permitido, de 40 cm (quarenta centímetros) de altura por 30 cm (centímetros) de largura.

§ 3º. Os edifícios e condomínios já construídos estão autorizados a instalarem o painel e as placas com os anúncios provisórios, obedecendo as disposições desta Lei.

§ 4º. O descumprimento implicará nas infrações e penalidades desta Lei.

§ 6º. Os efeitos deste artigo não incidem sobre os condomínios e edifícios habitacionais de propriedade da municipalidade e cedidos aos munícipes.”

^{2 2} **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

A lei original foi de iniciativa do Poder Executivo e teve por intenção regulamentar a veiculação de propagandas em logradouros públicos. Como se trata de norma de postura municipal, criando e alterando a estrutura de órgãos e secretarias, nada mais justo que a sua iniciativa reservada.

Acontece que, já criados e estruturados órgãos e departamentos competentes, a proposição em estudo nada mais quer que, dentro da competência parlamentar, acrescentar dispositivo que regule os anúncios provisórios de venda, permuta, locação e alienação de imóveis.

Como é de saber comum, não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trate de sua estrutura, atribuições de seus órgãos ou sobre seus servidores públicos³.

Neste caso, se faz premente demonstrar a legislação que determina a competência exclusiva do Executivo, sabendo que, por regra de interpretação, normas delimitadoras da competência devem ser interpretadas de forma restritiva, Carlos Maximiliano é autor de grande lição:

"INTERPRETAÇÃO. As prescrições de ordem pública, em ordenando ou vedando, colimam um objetivo: estabelecer e salvaguardar o equilíbrio social. Por isso, tomados em conjunto, enfeixam a íntegra das condições desse equilíbrio, o que não poderia acontecer se todos os elementos do mesmo não estivessem reunidos. Atingido aquele escopo, nada se deve aditar nem suprimir. Todo acréscimo seria inútil; toda restrição prejudicial. **Logo é caso de exegese estrita. Não há margem para interpretação extensiva, e muito menos para analogia**". (Hermenêutica e Aplicação do Direito, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1988, p. 223.)

Conforma-se à espécie orientação do Colendo STJ no Recurso Especial nº 829.72-PR, Relator para o Acórdão, à época, Ministro Luiz Fux, DJ de 27/11/2006, invocando também as lições do insuperável Carlos Maximiliano:

"EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. REGRA DE EXCEÇÃO. PRAZO EM DOBRO PARA ATUAR EM JUÍZO. DEFENSORIA PÚBLICA. LC N.º 80/94. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. NORMA DE EXCEÇÃO.

³ ARE 878.911 STF

ESTENDÍVEL À ESFERA ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. (...) 3. As prerrogativas processuais, exatamente porque se constituem em regras de exceção, são interpretadas restritivamente. 4. "O Código Civil explicitamente consolidou o preceito clássico - 'Exceptiones sunt strictissimoe interpretationis' ('interpretam-se as exceções estritissimamente', no art. 6º da antiga Introdução, assim concebido: "A lei que abre exceção a regras gerais, ou restringe direitos, só abrange os casos que especifica" (...) As disposições excepcionais são estabelecidas por motivos ou considerações particulares, contra outras normas jurídicas, ou contra o Direito comum; por isso não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente. Os contemporâneos preferem encontrar o fundamento desse preceito no fato de se acharem preponderantemente do lado do princípio geral as forças sociais que influem na aplicação de toda regra positiva, como sejam os fatores sociológicos, a Werturteil dos tedescos, e outras. (...) (Carlos Maximiliano, in "Hermenêutica e Aplicação do Direito", Forense, p. 184/193) **5. Aliás, a jurisprudência do E. STJ, encontra-se em sintonia com o entendimento de que as normas legais que instituem regras de exceção não admitem interpretação extensiva.** (REsp 806027 / PE ; Rel. Min. FRANCISCO PEÇANHA MARTINS, DJ de 09.05.2006; REsp 728753 / RJ, Rel. Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, DJ de 20.03.2006; REsp 734450 / RJ, deste relator, DJ de 13.02.2006; REsp 644733 / SC ; Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, Rel. p/ acórdão, este relator, DJ de 28.11.2005) (...)”

Assim, segue a legislação que afirma e condiciona a competência do Chefe do Executivo, eis os textos legais:

Art. 19 (...)

§ 1º É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de sua remuneração;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar.

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade;

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Já Lei Orgânica do Município determina:

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Por fim, o Regimento Interno aduz sobre a competência privativa nos seguintes termos:

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

I – disponham sobre matéria financeira, tributária, orçamentária e plano plurianual, assim como as que versem sobre alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos;

II – criem, transformem ou extingam cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Poder Executivo;

III – disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

V – fixem ou aumentem remuneração dos servidores do Poder Executivo, respeitado o princípio da isonomia.

Assim, é de se observar que a proposição em estudo não adentra em nenhuma das searas tidas como de iniciativa reservada, sendo, portando, **matéria de iniciativa concorrente**, atuando dentro da legalidade e, portanto, apta a tramitar e ser apreciada pelas comissões pertinentes.

6. EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

A Consultoria Jurídica Legislativa também não observa a necessidade de emendas.

7. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

“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 de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio –STF)

É o parecer, que ora submeto, à apreciação das dignas Comissões Permanentes da Casa Jornalista José Carlos Florêncio.

Assim sendo, em obediência às normas legais, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina pela **legalidade e constitucionalidade** do presente Projeto de Lei, por atender aos requisitos legais, respeitar o princípio da separação dos Poderes e tratar de matéria de iniciativa concorrente.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 15 de Setembro de 2023.

É o parecer. À conclusão superior.



ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D
ANALISTA LEGISLATIVO – ESP. DIREITO PÚBLICO
Mat. 740-1



EDILMA ALVES CORDEIRO
CONSULTORA JURÍDICA GERAL

BRENO GUSTAVO
ESTAGIÁRIO DE DIREITO - CJL