

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS

PARECER N.º /2016.

PROJETO DE LEI N.º 17/2016.

ANÁLISE DAS EMENDAS DE NÚMEROS 43 e 44 REFERENTES AO SEGUINTE OBJETO: Dispõe sobre a instituição de condomínio urbanístico para fins residenciais e dá outras providências.

AUTOR: VEREADOR ZÉ LUCAS

RELATOR: VEREADOR PAULO DO SAAE

Relatório

Inicialmente, tratou-se do Projeto de Lei n.º **17/2016**, de autoria do Vereador Zé Lucas, que trouxe como objeto o seguinte: Dispõe sobre a instituição de condomínio urbanístico para fins residenciais e dá outras providências.

O Projeto de Lei n.º**17/2016** foi distribuído à Douta Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos, que designou como relator da matéria o Nobre Vereador Alino Coelho, o qual perdeu o seu prazo para parecer.

Assim, a CCLJRDH designou como novo relator da matéria o Nobre Vereador Eugênio Ferreira, que, antes de exarar parecer sobre o projeto, em conjunto com seus Pares, solicitou o sobrestamento da proposição, com a finalidade de aguardar a realização de audiência pública e estudo técnico acerca da proposta.

Após a realização da audiência pública, conforme ata de fls. 32-42, e da apresentação de estudo técnico, consoante parecer de fls.43-50, a matéria foi encaminhada novamente à CCLJRDH, que exarou parecer e votação favoráveis ao projeto, acrescentando a este 11 Emendas.

Posteriormente, a proposição foi devidamente distribuída para a Comissão de Finanças, Tributação, Orçamento e Tomada de Contas com parecer da relatora Andréa Machado favorável ao Projeto de Lei n.º 17/2016 que foi aprovado pela referida comissão.

O próprio relator na 5ª Reunião Extraordinária da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento, Meio Ambiente, Política Urbana e Habitação requereu a conversão do projeto em diligência no sentido de solicitar a manifestação pelo Conselho Municipal de Política Urbana e oficiar também o autor da proposição para fornecer esclarecimentos pontuais sobre a matéria, conforme fls.78.

A ata da 4ª reunião ordinária da referida comissão realizada em 06/10/2016 foi no sentido da deliberação pela reiteração ou dispensa do pedido dirigido ao COMPUR. Assim, foi aprovada a dispensa da diligência por unanimidade. Já o autor do projeto de lei, o vereador Zé Lucas, informou pelo Ofício nº 65/GAB/PR/VerZELUCAS, protocolado no dia 06/10/2016, que apresentou emendas para corrigir o questionamento realizado pela comissão constante no Ofício n.º 118/SACOM.

Posteriormente, houve a aprovação do parecer da Comissão de Agricultura que trouxe três novas emendas, além de constar em anexo o parecer técnico da Prefeitura de Unaí acerca das emendas apresentadas pelo autor do projeto de lei.

A presente matéria foi encaminhada à Comissão de Constituição a fim de ser emitido parecer que foi aprovado assim: PARECER N.º 132/2016, DE RELATORIA DO VEREADOR ALINO COELHO, FAVORÁVEL ÀS EMENDAS DE N.º 12,14 A 20, 22 E 24 A 26 E PELA REJEIÇÃO DAS EMENDAS DE N.º 13, 21 E 23, COM A APRESENTAÇÃO DAS EMENDAS DE N.º 30 A 42.

Na oportunidade, torna-se relevante retificar o equívoco cometido tanto pela comissão de agricultura quanto pela de constituição no que se refere ao início do relatório que trouxe previsto o número do PL 80/2015 duas vezes. Cabe destacar, que não houve prejuízo, já que foi um erro material e pelo fato do objeto estar correto, fundamentação relacionada ao PL 17/2016 e conclusão mencionando o PL 17/2016.

O Presidente da Câmara Municipal de Unaí, o senhor Petrônio Nego Rocha, expediu Ofício n. 238/GSC (fls.184) datado de 11 de novembro de 2016 dirigido ao senhor Paulo César Gonçalves Ferreira (Prefeitura de Unaí com protocolo n.: 14824/2016) para convidá-lo a participar da 38ª reunião ordinária da Câmara, a realizar-se no dia 16 de novembro de 2016, na qual seriam apreciadas as emendas do Vereador Zé Lucas, autor do projeto, seguindo orientações do Parecer Técnico da Prefeitura. Assim, o convidado poderia ser solicitado a prestar esclarecimentos sobre as emendas.

Nesse intervalo, o Vereador Paulo Arara apresentou duas emendas.

Ocorre que diante de requerimento de um dos vereadores em Plenário no dia 16 de novembro, o projeto de lei 17/2016 não foi votado devido ao pedido de nova audiência pública. Assim, o edital n. 53 (fls.191), de 16 de novembro de 2016 convocou os membros da Câmara Municipal para Reunião Especial, na forma de audiência pública a ser realizada

no dia 02 de dezembro de 2016. Houve publicação no quadro de avisos no saguão da câmara no mesmo dia.

Cumpridas as etapas do processo legislativo foi encaminhada a presente matéria a esta Comissão a fim de ser emitido parecer, sob minha relatoria, por força do r. despacho do Presidente desta Comissão.

É o relatório. Passa-se à fundamentação.

Fundamentação

A competência da Comissão de Constituição em analisar emendas ao Projeto de Lei 17/2016 está abarcado no artigo 102, I, “a” do Regimento Interno de Unaí, senão vejamos:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

I - à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos:

a) manifestar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental de projetos, **emendas**, substitutivos e requerimentos sujeitos à apreciação da Câmara; (grifo nosso)

(...)

Cabe ressaltar que, o parágrafo 1º do artigo 171 do Regimento Interno traz que a emenda nada mais é do que uma proposição e que pode ser prevista no trâmite do processo legislativo como extensão do conceito de proposição:

§ 1º Incluem-se no processo legislativo, por extensão do conceito de proposição:

(...)

IV - a emenda;

(...)

O artigo 235 e seguintes do referido Regimento Interno tratam a respeito da emenda com relação a sua finalidade, iniciativa e hipóteses de admissão:

Seção VII
Da Emenda e do Substitutivo

Art. 235. Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, com a finalidade de aditar, modificar, substituir ou suprimir dispositivo.
(...)

Art. 236. A emenda, quanto à sua iniciativa, é:
I - de Vereador;
(...)

Art. 238. A emenda será admitida:
I - se pertinente à matéria contida na proposição principal; e
II - se incidente sobre um só dispositivo, a não ser que se trate de matéria correlata, de maneira que a modificação de um envolva a necessidade de se alterarem outros dispositivos.

A intenção do autor do projeto de lei é instituir no ordenamento jurídico municipal uma normatização para instituição de condomínio urbanístico por unidade autônoma para fins residenciais, nas zonas urbanas permitidas pelo Plano Diretor correlacionado ao perímetro urbano delineado, desde que haja prévia aprovação dos projetos pelos órgãos competentes com respaldo na legislação em vigor.

A emenda nº 44 estabelece prazo de 120 dias contados da publicação da lei para que ocorra a sua vigência. A razão de se estipular uma “*vacatio legis*” é permitir que a sociedade tenha anteriormente a devida adaptação e conhecimento com a nova regulamentação trazida pela lei. Deve-se observar que o projeto de lei não traz prazo algum e menciona apenas que a lei entrava em vigor na data de sua publicação.

Após o término do processo de sua produção a norma é válida, porém, salvo se houver expressa previsão no corpo da lei, a mesma terá vigência 45 dias após a sua publicação, conforme dispõe o caput do art.1º do Decreto lei nº 4657/1942:

Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

A Lei Complementar Municipal n. 45/2003 (Republicada em 27 de abril de 2005) que trata sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis determina em seu art. 8º que a vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, ressalvado o caso de lei de pequena repercussão, senão vejamos:

Art. 8º O início da vigência da lei será indicado de forma expressa, garantindo-se, quando se fizer necessário, prazo razoável para que dela se tenha especialmente amplo conhecimento, reservando-se a cláusula „esta lei entra em vigor na data de sua publicação“ para as leis reputadas como de pequena repercussão. (Nova Redação dada pela Lei Complementar n.º 52, de 26 de abril de 2005)

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula “esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação”. (Nova Redação dada pela Lei Complementar n.º 52, de 26 de abril de 2005)

Portanto, perfeitamente factível a aposição da emenda de n. 44.

Em prosseguimento, relativamente à regulamentação da lei pelo Chefe do Executivo são cabíveis as considerações a seguir.

A emenda de n. 43 estipulou que a lei “será regulamentada por Decreto pelo Poder Executivo Municipal no prazo de 60 (sessenta) dias de sua publicação”. A finalidade é que de modo posterior a feitura do projeto de lei, o Chefe do Executivo realize um decreto que estipule regras a partir do conteúdo trazido no bojo da lei.

Resta esclarecer que, compete à Administração Pública estabelecer mecanismos de complementação das leis indispensáveis à sua aplicação, exercendo o poder regulamentar.

No sistema constitucional brasileiro, o Poder regulamentar tem previsão no inciso IV, do art. 84, da Constituição Federal de 88, que confere ao Presidente da República a competência privativa para "sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução".

Compreender o Poder regulamentar significa compreender os limites da ação executiva. Para tanto, faz-se necessário destacar a doutrina da separação dos poderes, que delimita a função administrativa exercida pelo Poder Executivo e garante o controle do exercício dessa atividade estatal, o princípio da legalidade, que condiciona a atividade

estatal ao disposto na lei e a hierarquia das normas jurídicas, que estabelece a supremacia da lei sobre os regulamentos.

O Poder regulamentar é, na verdade, espécie do poder normativo. Confere ao chefe do Poder Executivo a prerrogativa de editar atos gerais e abstratos, complementares à lei, sem inovar, de forma original, a ordem jurídica. Expressa-se por regulamentos.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o poder regulamentar é considerado uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo, definindo-se como o que cabe ao chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução.

Para Geraldo Ataliba,

Consiste o chamado poder regulamentar na faculdade que ao Presidente da República – ou chefe do Poder Executivo, em geral, Governador e Prefeito – a Constituição confere para dispor sobre medidas necessárias ao fiel cumprimento da vontade legal, dando providências que estabeleçam condições para tanto. Sua função é facilitar a execução da lei, especificá-la de modo praticável e, sobretudo, acomodar o aparelho administrativo, para bem observá-la¹.

O Poder regulamentar, no Brasil, é considerado inerente ao Poder Executivo, em razão da doutrina da separação dos poderes: se ao legislativo cabe fazer leis, ao executivo, cumpre executá-las.

Nesse sentido, afirma Pontes de Miranda: "Legislar e regulamentar leis são funções que a Constituição pôs em regras de competência de um e outro poder".

Ensina Oswaldo Aranha Bandeira de Mello,

Se examinar a questão tendo em vista a classificação dos sistemas de órgãos fundamentais do Estado-poder em Legislativo, Executivo e Judiciário, a indagação circunscreve-se a qual deles cabe a faculdade regulamentar, e a resposta, em princípio, há de ser ao Executivo, uma vez que a ele incumbe,

1. ¹ ATALIBA, Geraldo. Decreto Regulamentar no Sistema Brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, 1969, p. 23.

primacialmente, dar execução às leis, e o regulamento constitui o primeiro momento para essa execução².

Nesse sentido, assevera Canotilho,

O regulamento é norma emanada pela administração no exercício da função administrativa e, regra geral, com caráter executivo e/ou de complementar a lei. É um acto normativo, mas não um acto normativo com valor legislativo. Como se disse, os regulamentos não constituem uma manifestação da função legislativa, antes se revelam produtos da função administrativa³.

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM trouxe a seguinte conclusão em seu parecer n. 3246/2016 a respeito da emenda n. 43: “Dentro do contexto apresentado, não se revela factível a oposição de emenda para fazer constar no projeto de lei a imposição de prazo para o Executivo regulamentar a lei. Quanto à impossibilidade de o Poder Legislativo estabelecer prazo certo para tomada de providências por parte do Executivo, o STF decidiu da seguinte forma”: (grifo nosso)

Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Quanto ao art. 3º da lei, a "autorização" para o exercício do poder regulamentar nele afirmada é despicienda, pois se trata, aí, de simples regulamento de execução. Em texto de doutrina anotei o seguinte: "(o)s regulamentos de execução decorrem de atribuição explícita do exercício de função normativa ao Executivo (Constituição, art. 84, IV). O Executivo está autorizado a expedir-los em relação a todas as leis (independentemente de inserção, nelas, de disposição que autorize emanção deles). Seu conteúdo será o desenvolvimento da lei, com a dedução dos comandos nela virtualmente abrigados. A eles se aplica, sem ressalvas, o entendimento que prevalece em nossa doutrina a respeito dos regulamentos em geral. Note-se, contudo, que as limitações que daí decorrem alcançam exclusivamente os regulamentos de execução, não os 'delegados' e os autônomos.

Parecer do IBAM cita a partir daqui (continuidade com a redação acima):

1. ² MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*. Vol1. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 317.

1. ³ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional*. 6ªed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 909.

Observe-se, ainda, que, algumas vezes, rebarbativamente (art. 84, IV), determinadas leis conferem ao Executivo autorização para a expedição de regulamento tendo em vista sua fiel execução; essa autorização apenas não será rebarbativa se, mais do que autorização, impuser ao Executivo o dever de regulamentar". No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os poderes. **A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional.** Nesse sentido, veja-se a ADI 2.393, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 28-3-2003, e a ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 14-4-2000.

Assim, fixar o Poder Legislativo atribuições ao Poder Executivo, viola o princípio constitucional da separação dos Poderes.

Esse é o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria, como se verifica também no julgado abaixo:

"É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao chefe daquele Poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, II, da Carta Magna."⁴
(ADI 179, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 19.02.2014, Plenário, DJE de 28.03.2014.)

Após a análise pelas Comissões pertinentes, deve haver o retorno do Projeto de Lei para a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos para que seja dada forma à matéria, a fim de que seja aprovada segundo a técnica legislativa para correção de eventuais erros de linguagem, defeitos ou erros materiais.

Sem mais considerações, passe-se à conclusão.

⁴ <https://www legisweb.com.br/legislacao/?id=285550>

Conclusão

Em face do exposto, voto pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 17/2016 em relação a emenda 44 e pela **rejeição** da emenda 43.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 30 de novembro de 2016; 72º da Instalação do Município.

VEREADOR PAULO DO SAAE

Relator designado