



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

#### **PARECER JURÍDICO Nº 50/2023**

Projeto de Lei Complementar nº 22/2023 de autoria do Poder Executivo que “Altera a Lei Complementar nº 115, de 23 de novembro de 2010, para novas disposições sobre multas administrativas”. **Desproporcionalidade.** Considerações.

#### **I – RELATÓRIO**

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o questionamento acerca da constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 22/2023 de autoria do Poder Executivo, que “Altera a Lei Complementar nº 115, de 23 de novembro de 2010, para novas disposições sobre multas administrativas.” É o relatório.

#### **II - ANÁLISE JURÍDICA**

##### Do controle de constitucionalidade

Insta destacar, que o controle de constitucionalidade se desenvolve em dois momentos clássicos, podendo ser prévio (preventivo) ou posterior (repressivo). O controle prévio não recai sobre uma lei ou ato normativo já perfeito e acabado, mas sim, sobre um projeto de lei, uma proposta normativa que ainda não está completamente aperfeiçoada. Se aferição da constitucionalidade ocorre antes da lei efetivamente existir e integrar a ordem jurídica, o controle será prévio.

É possível ao Poder Legislativo realizar preventivamente o controle de constitucionalidade sobre os seus próprios atos normativos. Tal controle é feito eminentemente pelas Comissões de Constituição e Justiça (CCJ).



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

#### Da iniciativa

O município possui competência exclusiva para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I CF) e competência para suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II CF). Conforme segue:

Art. 30. Compete aos Municípios:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

Em estrita simetria, assim diz a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;..  
(...) *grifo nosso*.

Nota-se no caso em tela, temos que fora atendido o requisito constitucional e legal da iniciativa para a propositura do projeto.

#### Da matéria objeto do projeto

A matéria tratada na propositura objeto da presente análise, é a alteração da Lei nº 115/10 no que se refere a valores de multas.

A Lei complementar nº 115/10 “*Dispõe sobre as normas que regulam a aprovação de projetos, o licenciamento de obras e atividades, a execução, manutenção e conservação de obras no Município de Laranjal Paulista, e dá outras providências.*”

O artigo 148 que se pretende alterar a redação se encontra na Seção V – Multas.

Para melhor elucidar a questão, esta procuradoria entendeu por bem solicitar parecer ao IBAM, que após análise do PLC e da LC nº 115/10 que se



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

pretende alterar, emitiu o Parecer nº 1.797/2023, que assim discorreu sobre o PLC:

...

Em sua redação original, o **artigo 148 prevê que as multas terão valor mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e valor máximo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), sem estabelecer qualquer critério objetivo para a definição**, em cada caso concreto, do valor da multa aplicável. A **atual redação do dispositivo legal, portanto, gera insegurança jurídica e dá margem a arbitrariedades**, permitindo a aplicação de multas desproporcionais à gravidade da infração praticada. **Por isso, a alteração do dispositivo é medida correta.**

O conteúdo do projeto de lei complementar, contudo, merece alguns reparos, como se indicará a seguir.

O **projeto de lei complementar estabelece um único valor de multa R\$ 592,65 (quinhentos e noventa e dois reais e sessenta e cinco centavos) para toda e qualquer infração, dobrado esse valor em caso de reincidência.**

Ocorre que, por força do princípio da proporcionalidade, a sanção deve ser proporcional à gravidade da infração. Sendo assim, o estabelecimento de um valor único de multa para todas as infrações, independentemente de sua gravidade, viola o princípio da proporcionalidade. Mais adequado é que o projeto de lei estabeleça valores de multa diversos para infrações de menor e de maior gravidade e critérios objetivos para aplicação de um ou outro valor em cada caso concreto.

Cabe ainda destacar que tanto a redação original do artigo 148 da Lei Complementar n.º 115/2010 quanto o projeto de lei complementar contêm um pequeno erro material. Ambos fazem referência à multa supostamente prevista no artigo 144 da Lei Complementar n.º 115/2010. Só que o artigo 144 do referido diploma não trata de multa. O dispositivo que trata de multa é o artigo 147 da Lei Complementar. Melhor seria, portanto, que o artigo 148 fizesse referência ao artigo 147 e não ao artigo 144.

Por todo o exposto, concluímos que é possível a alteração de valores de multas aplicáveis em caso de descumprimento a normas do Código Tributário Municipal e que essa alteração deve ser efetuada por meio de lei complementar que pode ser de iniciativa do Prefeito Municipal. O projeto de lei complementar em análise,  **todavia, ao prever um único valor de multa para toda e qualquer infração, sem distinção entre atos de menor e maior gravidade, viola o princípio da proporcionalidade e, por esse motivo, o texto do projeto de lei complementar merece ser revisto.**



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

#### Da proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade na aplicação de multas no Brasil está fundamentado em diversos dispositivos legais e princípios constitucionais.

Em primeiro lugar, a Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 5º, inciso II, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Isso significa que as multas devem estar previstas em lei e devem respeitar os limites e critérios estabelecidos pelo ordenamento jurídico.

Além disso, o Código Tributário Nacional (CTN), que é a principal lei que disciplina o direito tributário no Brasil, também traz disposições relacionadas à proporcionalidade na aplicação de multas. O artigo 142 do CTN, por exemplo, estabelece que a penalidade pecuniária deve ser gradativamente aumentada em caso de reincidência, levando em conta a natureza e a gravidade da infração, os danos decorrentes, a intenção do infrator, dentre outros elementos.

#### Da sanção administrativa

A doutrina reforça a tese da necessidade de que a Administração Tributária deve levar em consideração diversos elementos ao fixar o valor da multa em respeito ao princípio da proporcionalidade. Senão vejamos:

“Por seu caráter *restritivo de direitos*, resta patente que a finalidade da sanção administrativa não é a de conceder uma vantagem, como ocorre com as chamadas sanções premiais. Seu efeito é o de restringir a esfera de direitos daquele que sofre sua imposição, exatamente pela incursão (de alguém) em comportamento, típico, antijurídico e reprovável. Sendo assim, seria possível cogitar de que sua finalidade (ou, pelo menos, uma delas) sempre é a de castigar. Todavia, isso é uma inverdade.



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

Como dantes examinado, a infração cometida por um sujeito (motorista) pode ser imposta diretamente a outro (o proprietário do veículo) tão apenas pela não apresentação daquele na forma da lei. Ou seja, o *sujeito passivo* da sanção administrativa tanto pode ser o infrator como o responsável pela infração (dito *responsável subsidiário*).<sup>50</sup> Nesse sentido, seria um contrassenso “castigar” alguém que, pessoalmente, não cometeu a infração e nem concorreu para tanto, por ação ou omissão.

Por outro lado, todo castigo, por evidente, deve apresentar qualidade e quantidade (adequação, razoabilidade e proporcionalidade) compatível com a reprovabilidade do comportamento, típico e antijurídico e/ou de seus efeitos, quando for o caso. Nada obstante, sabe-se que há sanções, como as tributárias, que em regra são impostas a qualquer sujeito indistintamente. Logo, sem atinar para a condição financeira do infrator, a ausência ou não de intenção de praticar o comportamento proibido etc. Sintetizando, para o atraso de pagamento, a multa será de x%. Nesse contexto, por óbvio que a sanção pode não repercutir em castigo, como pode até redundar em castigo excessivo, porque alguns a sentirão como um verdadeiro mal e outros a assimilarão como simples e remediável gravame patrimonial. Daí sustentarmos que castigo pode ser o efeito da sanção, mas que não se confunde com a sua finalidade.” FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*, p. 48 FERREIRA, Daniel. *Sanções administrativas*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

#### Da realidade local

**Na prática o que ocorre na alteração legislativa pretendida é que as multas tinham valor mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) e valor máximo de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), e o projeto de lei complementar estabelece um único valor de multa R\$ 592,65 (quinhentos e noventa e dois reais e sessenta e**



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

**cinco centavos) para toda e qualquer infração, dobrado esse valor em caso de reincidência.**

O parágrafo único do atual artigo 148 prevê que: “Parágrafo único. Os valores de que trata a presente seção serão regulamentados, através de resolução pelo Conselho de Desenvolvimento Municipal, submetido à aprovação do Poder Executivo que deverá fazê-lo através de Decreto.”

A justificativa da proposição é “A atual redação do art. 148, da Lei Complementar nº 115/2010 prevê que as multas possuem um valor (mínimo e máximo) a serem regulamentados por um “Conselho de Desenvolvimento Municipal”, submetendo à aprovação do Poder Executivo. Ocorre que a norma perdeu eficácia atualmente pelo fato de que o **referido conselho não tem formação e atuação**, de modo que a **atual redação propõe a fixação de um valor em moeda, sujeito a atualização anual mediante Decreto.**”

O Ibam no parecer nº 1.797/2023 concluiu que: “*ao prever um único valor de multa para toda e qualquer infração, sem distinção entre atos de menor e maior gravidade, viola o princípio da proporcionalidade e, por esse motivo, o texto do projeto de lei complementar merece ser revisto.*”

Analisando a doutrina transcrita acima, donde se lê que: “*todo castigo, por evidente, deve apresentar qualidade e quantidade (adequação, razoabilidade e proporcionalidade) compatível com a reprovabilidade do comportamento, típico e antijurídico e/ou de seus efeitos, quando for o caso*”, aliado à situação fática local, nota-se que a solução proposta pelo Poder Executivo de colocar tal multa ao patamar tão irrisório que praticamente equivale ao menor valor anteriormente estabelecido parece estimular os infratores a cometerem as referidas infrações previstas em lei.

Analisando o caso concreto e a realidade municipal, podemos ainda nos valer dos parágrafos 2º e 3º do artigo 22 da LINDB:



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

Art. 22. (...)

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

**No entanto, no que pese tanto o parecer do IBAM ou em nosso sentir haja desproporcionalidade no caso em tela, essa desproporcionalidade ou não deve ser considerada e discutida pela Comissão que pode entender que o administrador local detém conhecimento dos obstáculos ou não referentes ao tema, assim como conhece as dificuldades e exigências das políticas públicas, e na decisão que o levou a propor a presente alteração legislativa ponderou considerando a aplicação das sanções.**

Assim caso a Comissão entenda que há proporcionalidade na proposição em análise ainda há que se atentar para o erro material com relação ao artigo mencionado no texto (art. 144 que o IBAM apontar ser o correto o 147), tal erro pode ser realizado por mensagem do Poder Executivo autor da propositura, até para que ele possa esclarecer qual é o artigo que se refere no dispositivo.

Acaso Vossas Excelências entendam pela constitucionalidade e legalidade, é possível afirmar que do ponto de vista de técnica legislativa, o PLC em análise, encontra-se em ordem e não se vislumbra óbice para que esta propositura receba parecer favorável sobre sua legalidade e constitucionalidade (art. 102 do RI) e após seja enviada para análise das demais comissões de mérito, culminando com o envio ao Plenário para inclusão na Ordem do Dia (art. 239 do RI), na forma regimental a seguir:

- votação em único turno;



## **CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA**

### **PROCURADORIA LEGISLATIVA**

---

- votação eletrônica através da leitura do painel onde serão computados os votos favoráveis e contrários (art. 243, III, § 3º RI) ou extraordinariamente caso necessário por meio de manifestação pessoal;
- aprovação que se dará por maioria absoluta (art. 50, § 3º do RI);
- votando o Presidente (art. 25, II, “j”, 2) do RI.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, embasadas em todas as considerações citadas acima, apresenta-se PARECER nº 1.797/2023 do IBAM, para que a Comissão analise se entende razoável que o Projeto de Lei Complementar nº 21/2023, de autoria do Poder Executivo, seja considerado **CONSTITUCIONAL OU NÃO, caso entenda pela proporcionalidade ou desproporcionalidade da referida propositura, tendo em vista a alteração legislativa ter grande repercussão em âmbito local.**

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. É o parecer. S.M.J.

Laranjal Paulista, 12 de julho de 2023.

---

SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI

Procuradora Legislativa

OAB/SP 123.340

---

TASSIANE DE FATIMA MORAES

Procuradora Legislativa

OAB/SP 256.607