



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO Nº 042/2021



Referência: Projeto de Lei nº 033/2021

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE LEI N. 33/2021. ALTERA A REDAÇÃO DO § 3º E INCLUI INCISO IV AO § 5º DO ARTIGO 155 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 5/2008, QUE INSTITUI O CÓDIGO DE POSTURA DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. ANÁLISE. NECESSIDADE DE AUDIÊNCIA PÚBLICA E OUTRAS PROVIDÊNCIAS. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

1. A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, por meio do Relator, Vereador José Luiz da Silva requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 33/2021, de autoria do Poder Executivo Municipal, que *“ALTERA A REDAÇÃO DO § 3º E INCLUI INCISO IV AO § 5º DO ARTIGO 155 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 5/2008, QUE INSTITUI O CÓDIGO DE POSTURA DO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA-ES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*.
2. Constam dos autos: Ofício nº 719/2021/GPNV de lavra do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, encaminhando a proposição a essa Casa de Leis (fls. 01); comprovante de despacho do protocolo (fls.02); Projeto de Lei n. 33/2021 (fls. 03/03verso); justificativa (fls.04/04verso);



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



comprovante de despacho do protocolo (fls.05); termo de despacho exarado pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.06); termo de despacho exarado pela Presidência com a fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões (fls.07); Memorando nº 67/2021 – CMNV-ES/GAP, de lavra do Presidente da CMNV, encaminhando cópia do projeto de lei em referência aos demais vereadores (fls.08); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.09); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.10); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.11), processo legislativo recebido pelo d. Procurador Geral em 21 de julho de 2021 e, distribuído a essa parecerista em 03 de agosto de 2021 (fls.11/11verso).

3. Analisados os termos da consulta, insta frisar que se resumem em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não vinculando a decisão administrativa a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, o presente parecer possui caráter meramente opinativo.

4. É o relatório. Passo a opinar

FUNDAMENTAÇÃO

5. Trata-se de Projeto de Lei visando a alteração do atual Código de Posturas – Lei Complementar nº 05/2008, alterando a redação do § 3º do art. 155, bem como a inclusão do inciso IV ao § 5º do artigo 155.

6. A Constituição Federal em seu art. 18¹, *caput* determina que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos autônomos entre si.

¹ Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



7. O Constituinte originário ao optar pela forma federativa de Estado reconheceu a estrutura política abrangendo as seguintes características: a) descentralização do exercício do poder político; b) identificação dos entes federados dotados de autonomia, não havendo subordinação entre eles; c) auto-organização, refere-se a possibilidade de elaborarem sua legislação fundamental, para os Estados suas respectivas Constituições Estaduais, já para os Municípios e o Distrito Federal a elaboração de Lei Orgânica, bem como na capacidade de editarem o restante de suas normas (autolegislação); d) autogoverno, capacidade de eleger seus próprios representantes; e) autoadministração, cada ente possui competência de exercer suas atividades legislativas, administrativas e tributárias, devendo ser respeitados os ditames constitucionais no tocante à repartição de competências. (MASSON, 2012, p.183)²

8. Ao ser atribuído aos Municípios a qualidade de entes federados, os mesmos passam a integrar a organização político-administrativa, como entes da federação, sendo garantida a plena autonomia (MASSON, 2012, p. 190)³.

9. Segundo Meirelles (2007, p.90-91)⁴ autonomia, não é um poder originário, mas sim, uma prerrogativa política outorgada pela Constituição para compor o seu governo e prover a sua Administração. “É a administração própria daquilo que lhe é próprio (MEIRELLES, 2007, p.91) ”.

10. A autonomia municipal não pode ser confundida com soberania, esta é pertencente ao Estado (Nação), trata-se aquela de um direito público subjetivo de organizar e prover sua administração (MEIRELLES, 2007).⁵

² MASSON, Nathalia. **Direito Constitucional**. Niterói. Editora Impetus:2012

³ Ibid., 2012, p.190.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

⁵ Ibid., 2003.p.91.



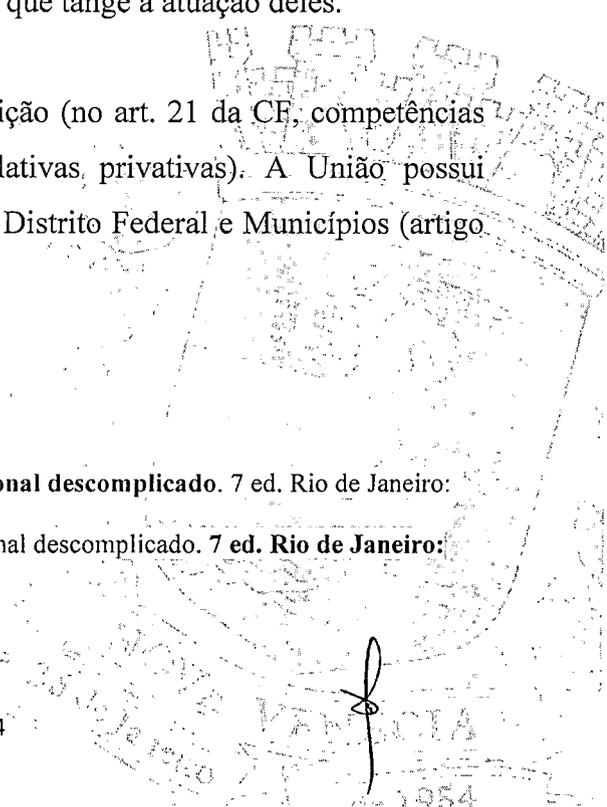
Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



11. No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordar sobre a autonomia municipal afirmam que está baseada na capacidade de auto-organização e normatização própria, autogoverno e autoadministração (exercício de suas competências administrativas, tributárias e legislativas).
12. A estrutura dos entes federativos é composta pelos seus Poderes, independentes e harmônicos entre si. No âmbito da União, pelo Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (art. 2º da Constituição). Pela Lei Orgânica de Nova Venécia - LOM (art. 8º), o “governo municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si”.
13. Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.
14. Atualmente, segundo a doutrina mais moderna (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.338)⁷ existem dois tipos de modelos de repartição de competências: (i) modelo horizontal, não se verifica concorrência entre os entes federativos, cada qual exerce a sua atribuição nos limites fixados pela Constituição e sem relação de subordinação, nem mesmo hierárquica; (ii) modelo vertical, por sua vez, a mesma matéria é partilhada entre os diferentes entes federativos, havendo, contudo, uma certa relação de subordinação no que tange à atuação deles.
15. A União tem poderes enumerados pela Constituição (no art. 21 da CF, competências administrativas e art. 22 da CF, competências legislativas, privativas). A União possui competência comum administrativa com os Estados, do Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

⁶ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.310.

⁷ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. 7 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011, p.338.





16. Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal. Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde que obedecidas as diretrizes constantes em seus parágrafos (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.352)⁸.

17. Em relação aos Estados Membros, a CF, não enumera e nem indica os poderes que estes possuem, os poderes destes são chamados de poderes residuais/remanescentes/reservados (art. 25, §1º, CF). O Distrito Federal não tem poderes específicos, ele detém as competências atribuídas aos Municípios e Estados (art. 32, §1º, CF).

18. Quanto aos Municípios, foi reservada a competência legislativa para legislar sobre assuntos de interesse local (competência exclusiva), consoante disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, bem como suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, com arrimo no art. 30, inciso II da Carta Magna, sendo vedado ir de encontro a legislação federal ou estadual existente, bem como extrapolar a sua competência (PAULO; ALEXANDRINO, 2011, p.359)⁹

19. As competências administrativas dos Municípios os permitem atuarem sobre assuntos de interesse local, a partir do princípio da predominância do interesse, especialmente sobre as matérias arroladas nos incisos III a IX do art. 30 da CF/1988.

20. Pois bem. O Plano de Diretor Municipal, Lei nº 3.487/2018 assim dispõe:

Art. 2º O Plano Diretor do Município de Nova Venécia-ES é o instrumento básico da Política de Desenvolvimento Municipal e, juntamente com as leis municipais específicas, integram a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum e aplica-se a toda a sua extensão territorial.

⁸ Ibid., 2011, p.352

⁹ Ibid., 2011, p.359



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Art. 3º **O Plano Diretor integra o processo de planejamento municipal**, devendo o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual do Município de Nova Venécia-ES incorporar as diretrizes e prioridades estabelecidas nesta lei.

Art. 4º **Integram o planejamento e a gestão municipal**, além das disposições constantes nesta lei, os seguintes instrumentos legais:

- I - lei que dispõe sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo;
- II - Código Municipal de Meio Ambiente;
- III - Plano Plurianual;
- IV - diretrizes orçamentárias e orçamento Anual;
- V - gestão orçamentária participativa;
- VI - planos, programas e projetos setoriais;
- VII - lei de perímetro urbano;
- VIII - Código de Obras;
- IX - Código de Posturas;**
- X - leis orçamentárias municipais.

21. Logo, de acordo com o Plano Diretor Municipal, bem como em consonância com os ditames constitucionais e legais, os Códigos de Posturas juntamente com as Leis do Parcelamento, do Uso e Ocupação do Solo, pelo Código de Obras, dentre outras, formam um arcabouço de normas basilares do planejamento municipal veneciano.

22. Assim, resta configurada a competência municipal para alteração de seu Código de Posturas em conformidade com o art. 30, inciso I e VIII da Constituição Federal.



23. Quanto à competência para a deflagração do processo legislativo, verifica-se que não é privativa do Chefe do Poder Executivo, haja vista que as matérias constantes na reforma do Código de Posturas não se referem àquelas privativas ao Prefeito Municipal¹⁰.
24. Desta feita, verifica-se que a legitimidade do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa deste processo legislativo.
25. Ressalta-se ainda, a **necessidade prévia de realização de audiência pública**, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

ACÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIREITO AMBIENTAL - LEI MUNICIPAL Nº 6.151/08 - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - PARTICIPAÇÃO POPULAR - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - LEI MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL - PROCEDÊNCIA.

I. A Lei Municipal em debate, possui evidente intuito de regular questão essencialmente afeta à política de desenvolvimento urbano, uma vez que os condomínios horizontais são uma realidade inegável em nosso Estado, sendo cada vez mais corriqueiros os lançamentos imobiliários desta espécie, não sendo diferente no Município de Cachoeiro de Itapemirim. Ocorre que tal natureza de tema legal (política de desenvolvimento urbano), exige, por disposição Constitucional expressa, a participação popular na sua formulação, o que não fora respeitado no caso concreto.

II. **A participação social nas políticas públicas não constitui mera formalidade, ao contrário, serve como meio de exercício da soberania popular, em atenção ao princípio da democracia participativa, a**

¹⁰ Art. 44.A iniciativa das leis cabe a qualquer vereador ou comissão, ao prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º São de iniciativa privativa do prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

II - disponham sobre:

a) o orçamento anual, as diretrizes orçamentárias e o plano plurianual do Município;

b) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; a. (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 34/2017)

d) criação, estruturação e atribuições das secretarias municipais e órgãos do Poder Executivo.



consagrar o Estado Democrático de Direito, a teor do parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição Federal.

III. Dada a sua natureza principiológica (norma-princípio) decorrente mesmo do texto Constitucional Estadual e Federal, revela-se claro que a Legislação Municipal haveria de considerar previamente à aprovação dos projetos, a proteção ambiental, dada a potencialidade degradante da atividade por ela regulada, bem como, assegurar o meios de informação pertinente, por meio da imposição de prévio Relatório de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental, Impacto de vizinhança e etc. Não se vendo esse cuidado necessário no texto da Lei 6.151/08 de Cachoeiro de Itapemirim, revela-se a sua desconformidade com a base principiológica prevista em texto Constitucional.

IV. O artigo 187 da Constituição Estadual, é assente em exigir o relatório de impacto ambiental, na forma da lei, para as atividades potencialmente degradantes do Meio Ambiente. Desta feita, ao meu ver, restam também violados os incisos VII e X, do parágrafo único, do art. 186, da CE/89, além de seu caput, como também o art. 187, da mesma CE/89.

V. Ação que se julga procedente.

1. (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100120005978, Relator : MAURÍLIO ALMEIDA DE ABREU, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 20/09/2012, Data da Publicação no Diário: 01/10/2012)

26. Conforme os entendimentos de Diógenes Gasparini (2005, p.85), a garantia da participação popular só será observada se:

(...) o Executivo, durante a elaboração do plano diretor, e o Legislativo, durante a tramitação do respectivo projeto de lei pela Câmara de Vereadores, tomarem todas as providências no sentido de marcar, com tempo, as audiências e debates públicos, convocando para eles a população e os segmentos representativos da comunidade, fornecendo-lhes, sempre em tempo, os estudos, desenhos, plantas, documentos e justificativas correspondentes, propiciando, assim, suporte a essas discussões públicas.

27. O art. 69, inciso III do Plano Diretor Municipal – Lei 3.487/2018 afirma que o Código de Posturas integra legislação urbanística de Nova Venécia.

28. O art. 40, §4º inciso I do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), impõe o dever de serem promovidas audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, pelos



Poderes Executivo e Legislativo, afinal, uma das maneiras legais e concretas de implementação do Plano Diretor é por meio da regulamentação de sua legislação urbanística, entre elas encontra-se o Código de Posturas.

29. Como informado anteriormente, o Código de Posturas é um instrumento de planejamento e gestão municipal, devendo, portanto, a proposição passar pelo crivo da participação popular. Tal procedimento deveria ter sido garantido pelo Poder Executivo no momento da elaboração, contudo, não consta nos autos tal comprovação. **Isto posto, recomenda-se que a CLJRF solicite esta confirmação. Caso a audiência pública não tenha sido seja realizada, entende-se pelo óbice da continuidade da tramitação do Projeto.**

30. Da mesma forma, **o Poder Legislativo também deverá garanti-lo durante toda a tramitação do processo legislativo perante a Câmara Municipal.**

31. Passa-se aos aspectos técnicos da redação do PL nº 033/2021.

32. O Projeto de Lei em referência objetiva, sucintamente, a possibilidade de que o Município possa realizar a contratação de empresa para fins de recolhimento e tratamento sanitários adequados aos animais encontrados solto em via pública (art. 1º do PL), bem como a possibilidade de tais animais possam ser doados a particulares, habilitados previamente e que demonstrem condições sanitárias suficientes e necessárias (art. 2º do PL).

33. É curial ressaltar, que a obrigatoriedade de que o Código de Posturas fosse matéria reservada à Lei Complementar foi revogada em 2017, através da Emenda à Lei Orgânica Municipal nº 34/2017. Contudo, ainda remanesce a obrigatoriedade de matéria reservada à Lei a Complementar que disponha sobre a criação, estruturação ou atribuição das secretarias municipais.



34. Neste aspecto, importante trazer o alerta de que se a CLJRF constatar que a propositura confira, direta ou indiretamente, a criação, estruturação ou atribuição às Secretarias Municipais, conforme art. 73¹¹ da Lei Orgânica Municipal - LOM, o instrumento legislativo correto é a Lei Complementar e não o de Lei Ordinária, ficando impossibilitada a continuidade de sua tramitação, por vício de ilegalidade.

35. Verifica-se que no art. 2º há um equívoco na remissão ao inciso que será inserido no art. 155 da Lei Complementar nº 005/2021, pois ao invés da redação constar o inciso IV consta a inserção do inciso VI. O saneamento pode ser realizado através de redação final.

36. Quanto ao art. 3º do PL nº 033/2021, sugere-se a proposição de uma emenda modificativa, tendo em vista que se trata de cláusula de revogação genérica. De acordo com o art. 9º da LC nº 95/1998, a cláusula de revogação deve enumerar, expressamente, as leis ou disposições revogadas.

CONCLUSÃO

Diante da fundamentação supra, essa Procuradoria Jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE** do Projeto de Lei nº 33/2021, **DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES CONTIDAS NESSE PARECER**, especialmente, mas não exclusivamente, nos parágrafos 29 a 36, cabendo os nobres Edis deliberarem quanto a sua aprovação em Plenário.

É o parecer, s.m.j.

Nova Venécia, 09 de agosto de 2021.


DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica

¹¹ Art. 73. A lei complementar disporá sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias municipais.



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



Referência: Projeto de Lei nº 033/2021

Interessado: Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Ao Exmo. Vereador Relator, Sr. José Luiz da Silva

Segue Parecer Jurídico sob o nº 042/2021 em 10 (dez) laudas numeradas e rubricadas.

Nova Venécia, 10 de agosto de 2021

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica