



PARECER JURÍDICO Nº 070/2022

Referência: Projeto de Lei nº 39/2022
Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 39/2022. ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 5, DE 9 DE ABRIL DE 2008, QUE DISPÕE SOBRE A EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS NO CÓDIGO DE POSTURA NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, INCLUI O ART. 117-A E ALTERA O ART. 118 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 5, DE 9 DE ABRIL DE 2008. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.

RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Sebastião Antônio Macedo, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei nº 39/2022, de autoria do Exmo. Vereador, Sr. Pedro Henrique Pestana-Gonçalves, que *“ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 5, DE 9 DE ABRIL DE 2008, QUE DISPÕE SOBRE A EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS NO CÓDIGO DE POSTURA NO MUNICÍPIO DE NOVA VENÉCIA, INCLUI O ART. 117-A E ALTERA O ART. 118 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 5, DE 9 DE ABRIL DE 2008.”*

Constam dos autos: Projeto de Lei n. 39/2022 (fls. 01/02); justificativa (fls.03); comprovante de despacho do protocolo (fls.04); termo de despacho exarado, em 22 de junho de 2022, pela Presidência com a determinação de inclusão do projeto de lei no Expediente da próxima Sessão Ordinária (fls.05); termo de despacho exarado pela Presidência em exercício com a



fase de tramitação de apresentação do PL ao Plenário e distribuição para as Comissões, exarado em 29 de junho de 2022 (fls.06); termo de despacho exarado pelo Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final – CLJRF, com a designação do relator (fls.07); termo de despacho de tramitação exarado pelo relator do PL na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (fls.08); termo de despacho com o encaminhamento da CLJRF para a Procuradoria Jurídica (fls.09).

Os autos foram recebidos nesta Procuradoria Geral, pelo d. Procurador Geral, em 29 de junho de 2022 e, distribuído a essa parecerista em 30 de junho de 2022 (fls.09v).

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.

É o relatório. Passo a opinar.

FUNDAMENTAÇÃO:

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei de alteração do Código de Posturas do Município de Nova Venécia, objetivando a inclusão do art. 117-A, a fim de autorizar o Município de Nova Venécia, de forma facultativa, a emissão de documentos eletrônicos, na forma de *QR Code*, de atos públicos, no parágrafo único do art. 117-A o autor da proposição conceitua o que seriam considerados como atos públicos. Por fim, o projeto de Lei em seu art.3º, altera a redação do art. 118 da LC nº 05/2008, a fim de disciplinar para efeitos de fiscalização que o proprietário do estabelecimento licenciado colocará o Alvará de funcionamento e Código de Defesa do Consumidor, sendo facultativa a forma física ou eletrônica.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Pois bem. 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.

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

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.

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) ”.

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.

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

³ *Ibid.*, 2012, p.190.

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



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



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

No mesmo sentido, Paulo e Alexandrino⁶ (2011, p.310) ao abordarem 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).

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”.

Nesta medida, o Município de Nova Venécia, na qualidade de ente federativo autônomo possui competência de auto-organização, autolegislação, autogoverno e autoadministração.

Quanto às competências legislativas e administrativas de cada ente, importante se faz trazer à sua distinção e repartição.

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, Distrito Federal e Municípios (artigo 23).

Quanto à competência legislativa concorrente a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência

⁵ Ibid., 2003.p.91.

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



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



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)⁷.

Em relação aos Estados Membros, a Constituição Federal 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). 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)⁸

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.

A política de desenvolvimento urbano, conforme art. 182 da Constituição Federal será executada pelo Poder Público Municipal, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei (Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade). Segundo o §1º do mesmo dispositivo, os Municípios que possuem mais de 20.000 (vinte mil) habitantes deverão elaborar suas respectivas legislações instituindo seus Planos Diretores Municipais.

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Assim, o Município de Nova Venécia, instituiu seu Plano Diretor através da Lei nº 2.787/2006, posteriormente revisto pela Lei nº 3.487/2018.

De acordo com a Lei nº 3.487/2018:

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.

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.

Logo, de acordo com o Plano Diretor Municipal, bem como em consonância com os ditames constitucionais e com as diretrizes da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, o Código de Posturas (Lei Complementar nº 05/2008), juntamente com outras legislações relacionadas à temática do desenvolvimento urbano, dentre outros instrumentos, formam um arcabouço de normas basilares do planejamento municipal veneciano.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Assim, resta configurada a competência municipal para legislar acerca de sua polícia administrativa⁹, em conformidade com o art. 30, inciso I e VIII da Constituição Federal.

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.

Desta feita, verifica-se que a legitimidade do Poder Legislativo para a iniciativa deste processo legislativo, atendo o requisito de constitucionalidade formal.

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 Complementar que disponha sobre a criação, estruturação ou atribuição das secretarias municipais.

⁹ Art. 1º Esta lei tem a denominação de Código de Posturas do Município de Nova Venécia e contém medidas de polícia administrativa a cargo da Prefeitura em matéria de higiene, segurança, ordem e costumes públicos, institui normas disciplinadoras do funcionamento dos estabelecimentos industriais, comerciais e prestadores de serviços, tratamento da propriedade dos logradouros e bens públicos; estatui as necessárias relações jurídicas entre o Poder Público e os Municípios, visando a disciplinar o uso dos direitos individuais e do bem estar geral.

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.



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Em relação ao requisito de constitucionalidade material, salvo melhor juízo, a propositura violou o princípio da separação de poderes (artigos 2º, 84, VI da Constituição Federal; art. 63, parágrafo único, inciso III da Constituição do Estado do Espírito Santo; artigos 8º, art. 44, §1º, alínea “d” da Lei Orgânica Municipal), haja vista que interfere na organização administrativa municipal do Poder Executivo, ainda que de maneira autorizativa e facultativa.

Desta feita, **OPINA-SE** pela **REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI Nº 039/2022**, por **INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE**.

Caso os nobres edis desta Casa Leis não coadunem com o entendimento esposado neste parecer, ou seja, caso entendam, apesar da fundamentação jurídica supra, que a proposição é constitucional algumas considerações são necessárias a ser observar.

Alerta-se a CLJRF, caso entenda, que a proposição vise a conferir, 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

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:

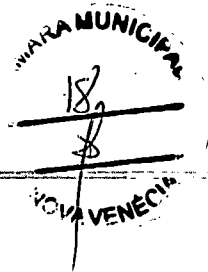
AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - DIREITO AMBIENTAL - LEI MUNICIPAL Nº 6.151/08 - CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM - CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - PARTICIPAÇÃO POPULAR - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL E ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - LEI MUNICIPAL INCONSTITUCIONAL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

1. A Lei Municipal em debate, possui evidente intuito de regular questão essencialmente afeta à política de desenvolvimento urbano, uma vez que os

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



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 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)

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.

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.



Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



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.

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.

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

Quanto à técnica legislativa, em relação art. 5º do PL nº 039/2022, 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 de todo o exposto, essa procuradoria jurídica **OPINA** pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do Projeto de Lei nº 39/2022.

É o parecer.

Nova Venécia, 21 de julho de 2022.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica