



PARECER JURÍDICO Nº 112/2025

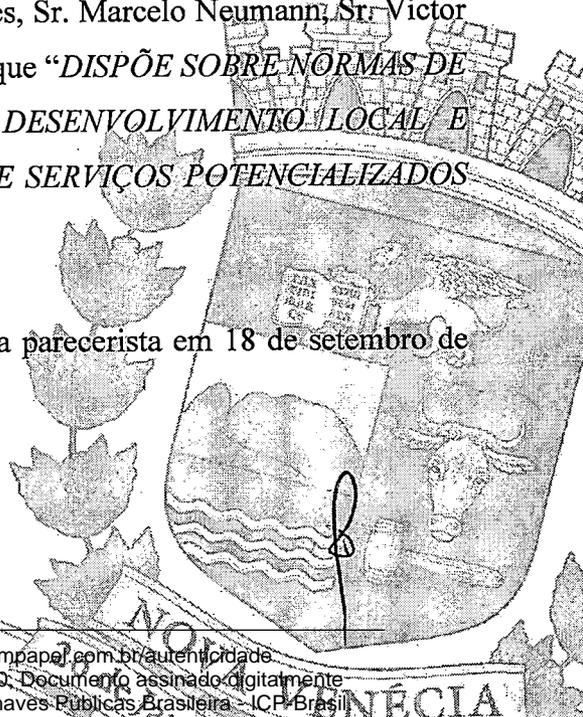
Referência: Projeto Lei Ordinária n. 67/2025
Interessado: Comissão de Justiça e Redação Final

EMENTA: DISPÕE SOBRE NORMAS DE INCENTIVO AO COMÉRCIO E SERVIÇOS E AO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL, E INSTITUI O PROGRAMA COMÉRCIO E SERVIÇOS POTENCIALIZADOS PARA INCREMENTAR A ECONOMIA LOCAL. ANÁLISE. NECESSIDADE DE EMENDAS. CONSTITUCIONALIDADE. JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA. DESDE QUE ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES.

1 - RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, através da Exmo. Vereador relator, Sr. Luciano Márcio Nunes, requereu a manifestação desta Procuradoria a respeito do Projeto de Lei Ordinária nº 67/2025, de autoria dos nobres vereadores, Sr. Marcelo Neumann, Sr. Victor Cremasco Mendonça e Sr. João Junior Vieira dos Santos que *"DISPÕE SOBRE NORMAS DE INCENTIVO AO COMÉRCIO E SERVIÇOS E AO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL, E INSTITUI O PROGRAMA COMÉRCIO E SERVIÇOS POTENCIALIZADOS PARA INCREMENTAR A ECONOMIA LOCAL."*

Os autos foram distribuídos pelo Procurador Geral a essa parecerista em 18 de setembro de 2025.





É o relatório. Passo a opinar.

2 - FUNDAMENTAÇÃO:

Analisados os termos da consulta, insta frisar que esta manifestação jurídica se resume em atividade intelectual de interpretação, com base no questionamento formulado, não lhe competindo adentrar à conveniência e oportunidade dos atos praticados no âmbito deste Poder Legislativo Municipal, nem analisar aspectos econômicos ou de natureza eminentemente técnico-administrativa **não vinculando a decisão administrativa** a ser tomada pela autoridade competente, ou seja, **O PRESENTE PARECER POSSUI CARÁTER MERAMENTE OPINATIVO.**

2.1 – CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Trata-se, em síntese, de Projeto de Lei Ordinária, que objetiva estabelecer normas de desenvolvimento econômico local e regional, e instituindo o programa de incremento da economia local, intitulado "Comércio e Serviços Potencializados", voltado para o desenvolvimento econômico do Município (art.1º).

Segundo a justificativa dos proponentes às fls. 08:

“O presente Projeto de Lei visa estabelecer normas de desenvolvimento econômico no Município e na região norte do Estado, instituindo programa específico voltado para o fortalecimento do comércio e dos serviços locais.

A proposta valoriza a regionalização como instrumento essencial de desenvolvimento equilibrado, permitindo que cada território explore suas potencialidades econômicas de forma articulada e integrada. Ao estimular a economia local e regional, fomenta-se a criação de um ambiente favorável à competitividade saudável, ao fortalecimento das cadeias produtivas e ao incremento da geração de empregos e rendas no próprio território, evitando a concentração de benefícios apenas em grandes centros urbanos.

Além de fomentar o comércio e apoiar os empreendedores locais, a iniciativa busca ampliar a arrecadação de tributos municipais através do



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



aumento do consumo no comércio, como o Imposto sobre Serviços (ISS) e o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), contribuindo diretamente para o equilíbrio das contas públicas e para o financiamento de políticas públicas em benefício da população. Importante destacar que tais campanhas não acarretam ônus aos cofres públicos, uma vez que se prevê expressamente a possibilidade de parcerias com entidades como a CDL e outras representações do setor produtivo, que poderão colaborar com a oferta de prêmios e com os custos de publicidade, tudo dentro da legalidade e com a devida transparência. [sic]

(..)

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

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





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



Ao ser atribuída 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) ”.

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.

³ Ibid., 2012, p.190.

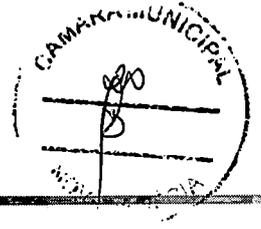
⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Municipal**. 2007.

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



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).

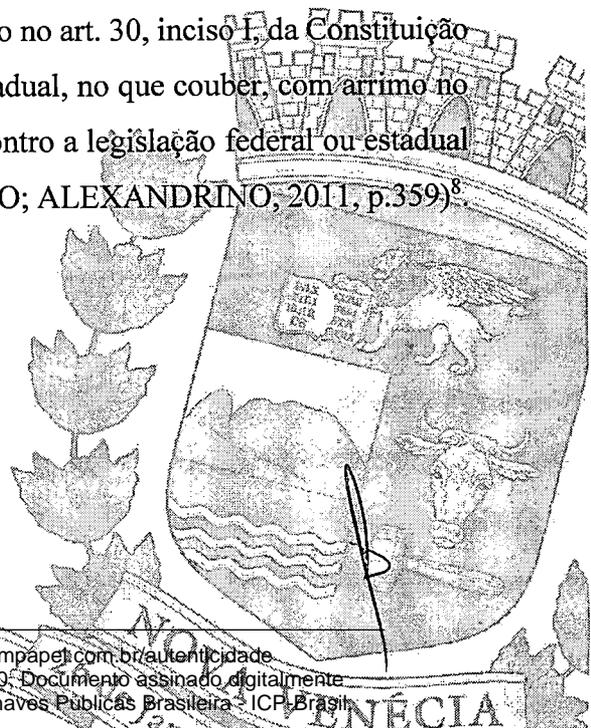
Quanto à competência legislativa concorrente, a União a possui tão somente com os Estados e o Distrito Federal (art.24 da CF/1988). Trata-se de repartição vertical da competência legislativa, na qual esses entes poderão, legitimamente, legislar sobre os assuntos arrolados no dispositivo em comento, desde 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.

⁷ Ibid., 2011, p.352

⁸ Ibid., 2011, p.359





Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



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.

Nesta medida, verifica-se que a proposição se enquadra no âmbito do interesse local do Município ao instituir normas de incentivo ao comércio e serviços e de desenvolvimento local e regional, criando o programa “Comércio e Serviços Potencializados”.

Quanto a autoridade legitimada para iniciar o processo legislativo, verifica-se que é de iniciativa comum, não se amoldando nas hipóteses de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, arroladas no art. 61, §1º da CF/1988, em simetria ao art. 44, §1º, II da LOM.

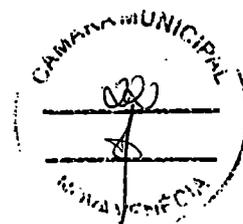
Em relação a tipicidade legislativa, projeto de lei ordinária é o mais adequado à temática, pois não almeja emendar a Lei Orgânica Municipal, nem se amolda à hipótese prevista nos artigos 45 e 73 da LOM.

Quanto às demais normas do processo legislativo regimentais:

- Regime de tramitação da matéria: salvo decisão em contrária dos edis, deverá seguir o regime de tramitação ordinário, nos termos do art. 133 do Regimento Interno da CMNV (Resolução nº. 264/1990), podendo ser solicitado o requerimento de urgência especial ou simples, nos termos dos artigos 142 e 143, do Regimento Interno da CMNV;
- Quórum para aprovação da matéria: em linha com o art. 190 do Regimento Interno da CMNV as deliberações deverão ser tomadas por maioria simples dos membros desta Casa de Leis, desde que presente a maioria absoluta dos vereadores;
- Processo de votação a ser utilizado: conforme a inteligência dos artigos 193 §1º e 194, do Regimento Interno da CMNV, o processo a ser utilizado deve ser, a



Câmara Municipal de Nova Venécia Estado do Espírito Santo



princípio, o simbólico, podendo ser convertido em nominal, na forma do art. 194 do RI.

Desta feita, percebe-se que foram preenchidos os requisitos de constitucionalidade formal da proposição em apreço.

2.2 – CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA

A constitucionalidade material é a compatibilidade entre o conteúdo da norma com as regras e princípios previstos na Constituição Federal ou na Constituição Estadual.

Nesta senda, deverá ser analisado se o conteúdo da proposição legislativa está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Conforme os ensinamentos de Edem Nápoli (2023, p.84)⁹, a inconstitucionalidade material pode ser conceituada como “o tipo de inconstitucionalidade que recai sobre o conteúdo, sobre a substância, sobre a matéria veiculada na lei ou ato normativo. Aqui todo o trâmite legislativo foi respeitado, mas a lei ou ato normativo traz previsão materialmente incompatível com o texto da Constituição”.

A juridicidade refere-se ao alinhamento da proposição com o ordenamento jurídico como um todo, já a legalidade orgânica é a compatibilidade do projeto de lei com a Lei Orgânica Municipal.

Pois bem. O projeto observa os princípios da ordem econômica, previsto no art. 170 da CF/1988, bem como da valorização do trabalho humano, livre iniciativa, função social da propriedade e redução das desigualdades regionais e sociais.

⁹ NÁPOLI, Edem. **Direito constitucional na medida certa para concursos**. Editora JusPodvm. 2023.



Câmara Municipal de Nova Venécia

Estado do Espírito Santo



Contudo, salvo melhor juízo, opina-se pela proposição de emendas modificativas aos artigos 10, inciso III e art. 16, §2º do PL nº 67/2025, para ao tratarem sobre isenção ou redução tributária, deixe expresso que tal benefício tributário depende de lei específica de iniciativa do Executivo, sob pena de incorrer em vício de inconstitucionalidade material e antijuridicidade.

2.3 – TÉCNICA LEGISLATIVA

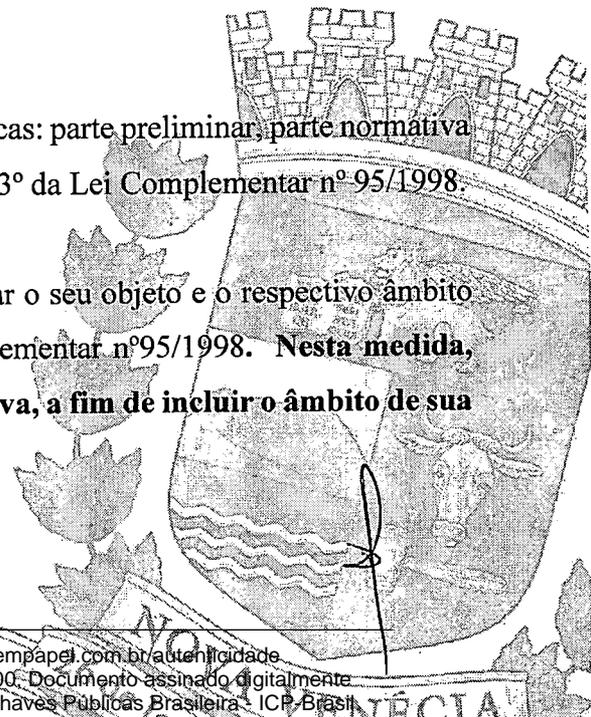
Neste tópico, passa-se à análise da técnica legislativa, que é entendida como o “conjunto de procedimentos, regras e princípios para elaboração de norma jurídica que pode vir a integrar um ordenamento jurídico”, conforme dispõe o Glossário do Congresso Nacional.

Conforme a Constituição Federal, art.59, parágrafo único, a Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Assim, foi promulgada a Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Logo, a técnica legislativa é considerada um requisito constitucional que deve ser atendido na elaboração das leis e consolidação das normas jurídicas. Importante salientar que vícios relacionados à técnica legislativa não constituem motivo para descumprimento da norma gerada (CAVALCANE FILHO, 2024).

A proposição legislativa foi estruturada em três partes básicas: parte preliminar, parte normativa e parte final, implementando o requisito constante no art. 3º da Lei Complementar nº 95/1998.

O primeiro artigo do texto do projeto de lei deverá indicar o seu objeto e o respectivo âmbito de aplicação, conforme preceitua o art. 7º da Lei Complementar nº95/1998. **Nesta medida, opina-se pela a importância de uma emenda modificativa, a fim de incluir o âmbito de sua aplicação.**





Câmara Municipal de Nova Venécia
Estado do Espírito Santo



Foram implementados os requisitos constantes no art. 10, pois no texto da proposição, a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal.

Identificou-se a necessidade de revisão ortográfica, como na ementa da PL nº 67/2025, no Capítulo III da proposição (fls.03), bem como de revisão gramatical no decorrer de todo o projeto. Importante que, na fase de redação final, seja conferida prioridade a estes aspectos.

No Capítulo VI, sugere-se a modificação, através de emenda para “DIPOSIÇÕES FINAIS”, na forma do art. 10, inciso VIII da LC nº95/1998.

A cláusula de vigência do projeto de lei está indicada de maneira expressa, com previsão de que deve entrar em vigor na data de sua publicação, por se tratar de uma lei pequena repercussão, por ser âmbito municipal, na forma do art. 8º-A da LC nº 95/1998.

3 - CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, esta procuradoria jurídica **OPINA** pela **CONSTITUCIONALIDADE, JURIDICIDADE E LEGALIDADE ORGÂNICA** do Projeto de Lei Ordinária nº 67/2025, **DESDE QUE SEJAM ATENDIDAS TODAS AS RECOMENDAÇÕES CONSTANTES NA FUNDAMENTAÇÃO SUPRA.**

É o parecer, salvo melhor juízo, o qual submete a autoridade superior.

Nova Venécia, 30 de setembro de 2025.

DANIELA BRAGA ARAÚJO ZAMPROGNO

Procuradora Jurídica