CÂMARA MUNICIPAL DE IMBITUBA
GABINETE DA PRESIDÊNCIA
ASSESSORIA JURÍDICA DA PRESIDÊNCIA

PARECER JURÍDICO Nº: 019/2018

INTERESSADOS: GABINETE DA PRESIDÊNCIA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 442/2018 Altera a Lei Municipal nº 846, de 02 de janeiro de 1986, que Institui o Código de Posturas do Município de Imbituba.

1. RELATÓRIO

Trata-se de requerimento formulado pelo Presidente da Câmara Municipal acerca da constitucionalidade e legalidade do texto normativo do Projeto de Lei Complementar nº 442/2018 que "Altera a Lei Municipal nº 846, de 02 de janeiro de 1986, que Institui o Código de Posturas do Município de Imbituba.".

Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente, em 25/10/2018, conforme Comunicação Interna nº 144/2018.

No intuito de alcançar a sua finalidade pretendida, o requerimento visa obter fundamentos para consubstanciar o Parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final acerca da legalidade de constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 442/2018.

Vieram, assim, os autos ao Assessor Jurídico da Presidência.

Após o breve relato, passa-se análise do Parecer.

Câmara Municipal de Imbituba
Protocolo nº.: 653
Em 31 / 10 / 18
Hora: 13:45
Assinatura

2. CONTROLE PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDADE

É amplamente consabido que o controle de constitucionalidade no ordenamento jurídico brasileiro, com relação ao momento do controle, possui duas tipologias: preventivo e repressivo.

O controle repressivo brasileiro é, em regra, o jurídico ou judiciário "em que é o próprio Poder Judiciário quem realiza o controle da lei ou ato normativo, já editados, perante a Constituição Federal, para retirá-los do ordenamento jurídico, desde que contrários à Carta Magna".[1]

Nesse norte, o controle repressivo é sempre posterior a edição da norma.

Portanto, descabido o controle repressivo no momento uma vez que se quer existe a norma no mundo jurídico.

Acerca do controle preventivo, o sistema legislativo brasileiro é corolário do princípio da legalidade, dessa forma, qualquer norma que busque a afirmação do poder legislativo para viger passa necessariamente por um procedimento previsto na constituição.

> Dentro do procedimento, podemos vislumbrar duas hipóteses de controle preventivo de constitucionalidade, que buscam evitar o ingresso no ordenamento jurídico de leis inconstitucionais: as comissões de constituição e justiça e o veto jurídico[2].

No caso em apreço, o controle que se vislumbra no momento é o preventivo realizado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, cuja função precípua é analisar a compatibilidade do projeto de lei com o texto constitucional.

Nesse sentido, dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Imbituba:

1 MOARAIS, Alexandre. Direito Constitucional. 31ª Ed. pg. 742.
2 MOARAIS, Alexandre. Direito Constitucional. 31ª Ed. pg. 741

> Art. 76. **Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final manifestar-se sobre todos os assuntos nos aspectos constitucional e legal** e, quando já aprovados pelo Plenário, analisá-los sob os aspectos lógico e gramatical, de modo a adequar ao bom vernáculo o texto das proposições.
>
> § 1° - Salvo expressa disposição em contrário deste Regimento, é obrigatória a audiência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final em todos os Projetos de Lei, Decretos Legislativos e Resoluções que tramitarem pela Câmara.
>
> § 2° - **Concluindo a Comissão de Legislação, Constituição, Justiça e Redação Final pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, seu parecer seguirá ao Plenário para ser discutido e, somente quando for rejeitado, prosseguirá aquele sua tramitação. (grifo nosso)**

Atuando no curso das deliberações que antecedem às votações, é possível que a Comissão entenda ser a proposição inconstitucional e ofereça um parecer nesse sentido.

3. DA (IN) CONSTITUCIONALIDADE

Ab initio é salutar que o controle de constitucionalidade "deve ser entendido como uma verificação de compatibilidade, de adequação entre normas: as leis (e demais atos normativos) e a Constituição[3]".

Assim, a análise de constitucionalidade das espécies normativas (art. 59, da CF) consubstancia-se em compará-las com determinados requisitos formais e materiais, a fim de se verificar sua compatibilidade com as normas constitucionais.

No primeiro caso, tem-se a (in)constitucionalidade formal propriamente dita quando existe um defeito na formação do ato, por desobediência às prescrições constitucionais referentes ao trâmite legislativo.

A (in)constitucionalidade formal subdivide-se em **subjetiva** – quando o defeito deriva da desobediência à iniciativa estipulada, ou **objetiva** – nas hipóteses em que o vício está na desarmonia com regras atinentes aos outros atos do processo legislativo de

3 MASSON, Nathalia. Direito Constitucional. 3ª Ed. pg. 1051.

gestação da norma (como a observância do *quorum* na aprovação de determinado projeto).

Observa-se ainda, que a (in)constitucionalidade formal pode ocorrer em relação a regra de competência para a produção do ato, ou seja, deve ser realizado um juízo de ponderação acerca do órgão competente para a edição da norma.

No segundo caso, tem-se a (in)constitucionalidade material. Nesse caso, imperioso observar se existem situações onde existam incongruências entre o previsto em lei e aquilo que dispõe o texto constitucional.

a. (In) Constitucionalidade formal objetiva

Pois bem, dado o norte inicial (imprescindível para a análise da compatibilidade do Projeto de Lei Complementar nº 431/2018), percebe-se a constitucionalidade formal propriamente dita subjetiva uma vez que o Projeto está em consonância trâmite estabelecido no Regimento Interno desta casa:

> Art. 129. Recebida qualquer proposição escrita, será encaminhada ao Presidente da Câmara, que determinará a sua tramitação no prazo máximo de 3 (três) dias observando o disposto neste capítulo.
>
> Art. 130. Quando a proposição consistir em Projetos de Lei, Medidas Provisórias, Decreto Legislativo, Resolução ou de Projeto Substitutivo, uma vez lida pelo Secretário durante o expediente, será encaminhada pelo Presidente às Comissões competentes para os pareceres técnicos.
>
> § 1° - No caso do parágrafo 1° do art. 122, o encaminhamento só se fará após escoado o prazo para emendas ali previsto.

Ainda, a proposição em tela obedece ao art. 71, §1º, da Lei Orgânica do Município, pois a proposição é matéria atinente a Lei Complementar.

> Art. 71 - As Leis Complementares somente serão aprovadas por maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das Leis Ordinárias.

§ 1º - Serão Leis Complementares dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - Código Tributário do Município;

II - Código de Obras;

III - Código de Posturas;

IV - Lei instituidora do Regime Jurídico Único dos Servidores Municipais;

V - Lei Orgânica instituidora da guarda Municipal;

VI - Lei de criação de cargos, funções ou empregos públicos;

VII - Lei que Institui o Plano Diretor do Município;

VIII - Plebiscito e referendo;

IX - Organização e reformulação do sistema Municipal de ensino;

X - Lei de Parcelamento Urbano e;

XI - Lei de uso e ocupação do solo.

§ 2º - Além das Leis citadas nos incisos do § 1° serão complementares outras previstas nas constituições Federal e Estadual

b. (In) Constitucionalidade formal subjetiva

Pois bem, aponta-se que a iniciativa para a propositura de Projeto de Lei que versa sobre Código de Posturas é concorrente, dada a ausência de reserva constitucional expressa desta matéria ao Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, colaciona-se a Lei Orgânica do município acerca da dos projeto de iniciativa do Prefeito municipal.

Art. 72 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as Leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, da administração indireta e autarquias, seu Regime Jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estruturação e atribuições das Secretárias, Departamentos ou Diretório equivalentes e órgãos de administração pública;

> IV - matéria orçamentária e que autorize a abertura de crédito ou conceda auxilio e subvenções.
>
> **(grifo nosso)**

Portanto, por não constar expressamente no rol taxativo das competências de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Esta é a linha de raciocínio do Supremo Tribunal Federal:

> EMENTA: ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.** - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.
>
> E M E N T A: RECURSO EXTRAORDINÁRIO – PROCESSO LEGISLATIVO – MATÉRIA TRIBUTÁRIA – INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA – PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA **INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS – LEGITIMIDAD CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR** – RENÚNCIA DE RECEITA NÃO CONFIGURADA – AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À RESERVA DE LEI ORÇAMENTÁRIA – ALEGADA OFENSA AO ART. 167, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO – INOCORRÊNCIA – DECISÃO QUE SE AJUSTA À JURISPRUDÊNCIA PREVALECENTE NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – CONSEQUENTE INVIABILIDADE DO RECURSO QUE A IMPUGNA – SUBSISTÊNCIA DOS FUNDAMENTOS QUE DÃO SUPORTE À DECISÃO RECORRIDA – RECURSO IMPROVIDO.
>
> **A G .REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 947.564 SÃO PAULO. MIN. CELSO DE MELLO**

> A Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía, ao Chefe do Poder Executivo da União, a iniciativa de leis referentes a matéria financeira, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas. " (RTJ 133/1044, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno) "– A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário . **– A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca** . – O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara – especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.
>
> (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Assim, hialino o poder de iniciativa parlamentar das leis que disponham sobre Código de Posturas, uma vez que a iniciativa reservada não se presume e nem comporta interpretação extensiva.

c. (In) Constitucionalidade material

Imperioso observar o disposto na Constituição Federal acerca da competência do material dos municípios para edição de atos normativos, senão vejamos:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Interesse local é um conceito complexo e abstrato, devendo, portanto, ser definido em cada situação concreta, conforme cada proposição encaminhada a esta Casa Legislativa.

Nesse sentido, mister salientar as irrefutáveis palavras do mestre Helly Lopes Meirelles:

> O assunto de interesse local se caracterizada pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o município, mas aquele que predominantemente afeta à população do lugar [...] não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código de Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais).

É assente na doutrina que a competência legislativa, em nosso sistema constitucional, é definida pelo critério da predominância do interesse.

É a clássica lição de José Afonso da Silva, para quem "o princípio geral que norteia a repartição de competência entre as entidades componentes do Estado Federal é o de predominância do interesse, segundo o qual à União caberão aquelas matérias e questões de predominante interesse geral, nacional, ao passo que aos Estados tocarão as matérias e assuntos de predominante interesse regional, e aos Municípios concernem os assuntos de interesse local (...)" (Curso de direito constitucional positivo, 28ªed., São Paulo, Malheiros, 2007, p.478).

De conformidade com a súmula 419 do STF, "Os municípios têm competência para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas".

Do mesmo modo, a súmula 645 do STF prevê que "é competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial".

Deste modo, o Pretório Excelso já assentou a possibilidade de edição de leis locais regulando o horário de funcionamento do comércio, desde que adstrita a iniciativa do legislador municipal a questões de interesse local, e observada a necessidade de não invadir disciplina legal já assentada pelo legislador federal ou estadual, o que, oportuno recordar, decorre do modo como a matéria está disciplinada no art. 30 I e II da CF/88.

Não se pode a priori, portanto, afirmar que a simples edição de lei regulando o comércio municipal viole o princípio estabelecido da repartição constitucional de

competências, que decorre do pacto federativo assentado na Constituição de 1988, extraível dos art. 1º e 18 da Lei Maior, bem como de outros dispositivos constitucionais que indicam as matérias atribuídas às competências administrativas e legislativas de cada ente da Federação.

Entretanto, a repartição constitucional de competências é princípio estabelecido pela CF/88 (art. 1º e 18), pois reflete um dos aspectos mais relevantes do pacto federativo, ao definir os limites da autonomia dos entes que integram a Federação brasileira. Isso decorre claramente da interpretação sistemática da Constituição Federal.

Portanto, é cristalina a competência do município para tratar do assunto que caracteriza interesso local.

4. CONCLUSÃO

Visto e fundamentado, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 442/2018 que "Altera a Lei Municipal nº 846, de 02 de janeiro de 1986, que Institui o Código de Posturas do Município de Imbituba."" respeita os ditames constitucionais e legais do ordenamento jurídico brasileiro.

Entretanto, compete à Comissão, em seu Voto, avaliar o mérito.

Por fim, ressalta-se que o presente arrazoado tem caráter meramente opinativo, não vinculando o legislador em sua decisão, conforme entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal[4].

Imbituba, 30 de outubro de 2018.

SUELEN GARCIA
Assessora Jurídico da Presidência
OAB/SC 52.574

4 CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. (...) II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631 / DF - DISTRITO FEDERAL, Tribunal Pleno, Min. JOAQUIM BARBOSA, Dje 09/08/2007)