



# Câmara Municipal de Cordeirópolis

Edifício “Dr. Cassio de Freitas Levy”

## PARECER JURÍDICO

**Autor: Poder Executivo**

**Projeto de Lei Complementar n.º 01/2016**

**Assunto: Altera dispositivos do Código de Posturas do Município de Cordeirópolis, Lei n.º 1.579, de 13 de dezembro de 1989 e dá disposições correlatas.**

Pretende o Sr. Prefeito Municipal, com o presente projeto de lei, alterar dispositivos do Código de Posturas do Município de Cordeirópolis, Lei n.º 1.579, de 13 de dezembro de 1989 e dá disposições correlatas.

Em apequenada síntese, é o que consta do referido projeto.

É o relatório.

Opino.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, estando devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo em conformidade dos padrões exigidos pela técnica legislativa, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

No caso em comento, cabe ser asseverado a respeito da competência para a propositura do presente projeto de lei. A mesma se vislumbra no artigo 7.º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis, que declara ser de competência do município *“legislar sobre assuntos de interesse local”*, previsão esta também contida em nossa Carta Magna, em seu artigo 30. Desse modo, o Município mostra-se competente para a presente propositura.

Também insta ser ressaltado que, compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias, Diretorias Municipais e órgãos da Administração Pública, além de criação de cargos, funções, estruturação de regime jurídico, conforme específica o artigo 49, incisos I, II e III, da Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis.

Tais disciplinamentos, ainda, são alicerçados pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Cordeirópolis, que preceitua em seu artigo 182, ser de competência privativa do Prefeito a iniciativa dos projetos de Lei mencionados no artigo 49 e 154 da Lei Orgânica Municipal.



# Câmara Municipal de Cordeirópolis

## Edifício “Dr. Cassio de Freitas Levy”

O projeto de lei apresentado é fruto de iniciativa do Poder Executivo, como exige para o tema em questão a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis.

A CF, em seu art. 61, §§, incisos e alíneas, diferencia iniciativa privativa de iniciativa concorrente. A **iniciativa privativa (reservada ou exclusiva)** é a que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa; é intransferível; é exceção. A CF, em seu art. 61, §1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, que são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão.

As LOM's devem apontar como **matérias de iniciativa privativa do Prefeito**: aquelas que tratam de criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos municipais na Administração direta, autárquica ou fundacional; fixação ou aumento da remuneração dos servidores públicos municipais; regime jurídico, provimento de cargos e emprego, estabilidade e aposentadoria dos servidores; organização administrativa; criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração Pública Municipal; plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, entre outros.

Dentro desse contexto, encontramos disciplinada como matéria privativa na Lei Orgânica do Município de Cordeirópolis, conforme assim definido no artigo 49, incisos I, II e III.

Na esfera municipal, o processo legislativo pode ser entendido como um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos. A iniciativa em algumas matérias é de competência exclusiva do Poder Executivo, conforme estabelecido na Lei Orgânica Municipal.

Dessa maneira, o desencadeamento do processo legislativo das leis que versam sobre a matéria tratada no projeto em análise é de *iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo*.

Sobre iniciativa de projeto de lei, escreve o autor Roberto B. Dias da Silva:

*“A iniciativa é o ato que faz surgir o projeto de lei, dando o primeiro passo do processo legislativo tendente a criar a espécie normativa. Como regra geral, a Constituição Federal prevê que os projetos de lei podem ser iniciados por qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Congresso Nacional ou pelo presidente da República. É a chamada iniciativa concorrente (art. 61, caput). Contudo, há matérias que a Constituição estabelece que somente poderão ser tratadas por meio de leis de iniciativa exclusiva de certas pessoas ou órgãos. São as*



# Câmara Municipal de Cordeirópolis

## Edifício “Dr. Cassio de Freitas Levy”

*chamadas iniciativas privativas. Exemplos desse tipo de iniciativa podem ser encontrados no § 1º do art. 61.”<sup>1</sup>*

Esclarecida a constitucionalidade e legalidade acerca da iniciativa do presente projeto de lei, há de se analisar, também, seu aspecto material e a competência legislativa sobre tal assunto, qual seja, Poder de Polícia Administrativa Municipal.

Conforme justifica o Poder Executivo local, pelo fato de deter a competência para disciplinar o Poder de Polícia, entende necessária a alteração da lei existente.

Assim, para elucidarmos a matéria no aspecto jurídico legal e sua aplicabilidade no âmbito municipal, insta necessário trazermos alguns conceitos:

Para Maria Silvia Zanella Di Pietro, o poder de polícia é “a atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.”

Em essência, o poder de polícia é a atividade da Administração Pública que impõe limites ao exercício de direitos e liberdades, em prol do interesse coletivo. É o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual.

Por ele, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social. Esse poder se reparte entre todas as esferas administrativas da União, dos Estados e dos Municípios.

O Código Tributário Nacional, no art. 78, traz o conceito legal do poder de polícia:

“Considera-se poder de polícia atividade administrativa pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais e coletivos”

O poder de polícia, desse modo, não se limita a assegurar a ordem pública, na visão de uma polícia de segurança, mas estende suas ações a limitar ou disciplinar direitos individuais, ajustando-os ao interesse e ao bem-estar público.

Hoje, poderíamos dizer que o poder de polícia está, necessária e obrigatoriamente, atrelado às normas constitucionais, dentre elas, a legalidade e a

<sup>1</sup> in *Manual de Direito Constitucional*, 1<sup>a</sup> ed., Manole, São Paulo, 2007, p. 238.



# Câmara Municipal de Cordeirópolis

## Edifício "Dr. Cassio de Freitas Levy"

moralidade administrativa, princípios constitucionais que merecem destaque no caso em comento.

O Estado é obrigado a agir "com o objetivo de adequar o exercício dos direitos individuais ao bem-estar geral" (Maria Sylvia Zanella di Pietro).

Certo, porém, que as intervenções do Poder Público estão restritas ao princípio da legalidade, restringindo suas ações aos limites da lei, sem agredir os direitos de cidadania e da dignidade da pessoa humana. "As limitações à liberdade e à propriedade somente irão se justificar se e na medida em que os direitos coletivos e difusos (...) postulem" (Lúcia Valle Figueiredo).

Tendo o Estado o dever de agir em defesa do bem-estar da população, a sua omissão, ineficiência e despreparo administrativo no cumprimento de suas obrigações, provocam, *incontinenti*, um dano a ser reparado. Não se trata de um poder facultativo e, sim, de um dever a cumprir.

Quando, porém, a ação ilícita for de natureza penal, a competência de agir pertence à polícia judiciária. Evidente, porém, que há situações como a ora tratada, em que o ilícito pode afrontar tanto a legislação administrativa quanto penal, quando, então, a ação deflagrada, se não for conjunta, deve ter os seus resultados comunicados ao outro poder policial, para que este cumpra a sua missão.

No que concerne aos Municípios e sua competência legislativa sobre o Poder de Polícia Administrativo, a Constituição Federal adotou o sistema de competências reservadas ou enumeradas para os Municípios. Tais competências estão implícitas ou explícitas na Carta. A primeira competência municipal, como já dito acima, enumerada na Constituição Federal (art. 30, I) é a de legislar sobre assuntos de interesse local.

Segundo as lições de Hely Lopes Meirelles, o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse para o Município, em relação ao do Estado e da União, o que se consubstancia através da competência legislativa exclusiva.

Um exemplo é o que ora se trata no presente projeto, qual seja, de regulamentação de funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviços.

Ao definir-se "interesse local" sob o primado da predominância do interesse local, não resta dúvida que a competência dos Municípios se destaca sobre os demais entes políticos, levando em conta o fato de que é no Município que se vive, que se trabalha, onde participamos como membros de uma coletividade.

Neste teor, compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, notadamente: I - planejar o uso e a ocupação do solo; II - estabelecer normas de construção, de loteamento,



# Câmara Municipal de Cordeirópolis

## Edifício “Dr. Cassio de Freitas Levy”

de arruamento e de zoneamento urbano; III – regular o funcionamento de estabelecimentos comerciais, obedecendo às limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território; IV – regular a utilização dos logradouros públicos; V – regular o trânsito, o transporte público, determinando, inclusive, os itinerários e pontos de estacionamento e de paradas dos transportes coletivos; VI – disciplinar os serviços de carga e descarga de mercadorias e controlar a capacidade de peso dos veículos que circulam na área pública municipal; VII – sinalizar as vias urbanas e as estradas municipais; VIII – regular o depósito de lixo domiciliar e industrial, fixando normas de coleta e transporte, inclusive dos resíduos nocivos à saúde; IX – ordenar as atividades urbanas, fixando condições e horários de funcionamento; X – regular os serviços funerários e de cemitérios; XI – regular o uso de propagandas, cartazes e anúncios; XII – regular o comércio e depósito de animais, inclusive a circulação destes nas vias públicas; XIII – regular os serviços de mercados públicos, feiras e abatedouros; XIV – controlar o uso e o comércio de produtos comestíveis e de higiene; XV – regular o uso e o comércio de produtos perigosos ou nocivos à saúde; XVI – regular a proteção do meio ambiente e o controle da poluição em geral; XVII – regular a proteção das florestas e a conservação da natureza; XVIII – regular a proteção das praias, rios e lagos; XIX – regular os meios de proteção e de defesa da saúde pública.

Essas e outras atividades de competência municipal estão intimamente vinculadas ao poder de polícia do Município, ou apoiadas por legislação exclusivamente municipal ou suplementar à legislação federal ou estadual.

Tanto exclusiva como suplementar, ou complementar, o Município deve necessariamente instituir suas leis e regulamentos, permitindo aos seus agentes fiscais o exercício legal de suas funções.

Dentro desse contexto, verifica-se que o Município, já se utilizou da competência legislativa que lhe compete para tratar do assunto ora em questão. Contudo, pelo que se depreende das justificativas acostadas ao presente projeto, entende o Executivo Municipal, no presente momento, que necessita melhor adequar a utilização de seu efetivo Poder de Polícia.

Sobre tal alteração, utiliza-se o Executivo Municipal de sua competência legislativa de disciplinar o Poder de Polícia local para sua criação.

Como acima já suscitado, o Poder de Polícia, além de ser levado em conta seu aspecto legal para adequar o exercício dos direitos individuais ao bem-estar geral, também deve se pautar pelos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, dentre eles o da legalidade, imparcialidade e da moralidade administrativa.

Esse, portanto, o entendimento jurídico a ser prestado no momento, sendo que, cabe ser asseverado que a análise desta Assessoria se restringe aos aspectos eminentemente jurídicos do projeto de lei.

Por derradeiro cumpre esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O Prof. HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra "Direito Administrativo Brasileiro", leciona:

"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou."

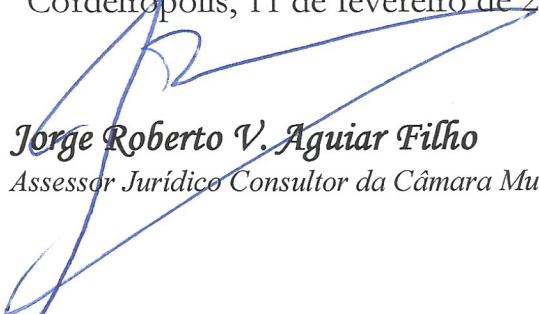
Nesse sentido é o posicionamento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *verbis*:

"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador."

Ante o exposto, o Projeto de Lei está devidamente instruído, devendo ser analisado pelas Comissões pertinentes, para "*a posteriori*" ser enviado ao Plenário para discussão e votação.

S.M.J., esse é o nosso entendimento.

Cordeirópolis, 11 de fevereiro de 2016.

  
*Jorge Roberto V. Aguiar Filho*

Assessor Jurídico Consultor da Câmara Municipal de Cordeirópolis

CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS  
PROTOCOLO Nº 00100/2016 DATA: 11/02/2016 HORA: 14:31  
Autoria: Assessor Jurídico Consultor da Câmara Municipal de Cordeirópolis  
Assunto: Parecer ao Projeto de Lei Complementar Nº 1/2016 Altera dispositivos do Código de Posturas do Município de