



## PARECER Nº 21/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.312/2017

Apresentado pelo Vereador: Alberes Lopes

Em: 23 de fevereiro de 2017

EMENTA: Regulamenta toda e qualquer propaganda distribuída em local de livre acesso ao público neste município.

TEMA 1 – Política Pública

TEMA 2 – Educação ambiental

TEMA 3 – Poder de Polícia

### 1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador *Alberes Lopes*, o qual regulamenta toda e qualquer propaganda distribuída em local de livre acesso ao público neste município.

O intuito do legislador é organizar e melhorar a distribuição de anúncios impressos em locais públicos. A ideia base é regulamentar esse serviço que já faz parte do cotidiano da cidade, possibilitando que o poder público exerça meios de ordenar a atuação, o descarte e a confecção destes materiais, tudo em prol de um meio ambiente urbano mais limpo e responsável ecologicamente.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos Constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

**É o relatório.**

**Passo a opinar.**

## 2. ANÁLISE

### 2.1 - Da Competência

A competência é o primeiro item a ser averiguado quando da apresentação de qualquer proposição legislativa. Isso se deve ao fato de que o constituinte originário deu bastante ênfase a tal distribuição de tarefas, dando ao executivo a função precípua de administrar e ao legislativo a de inovar por meio de leis.

Nesse ponto, a base normativa constitucional, e de atenção irrestrita, determina a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, modelo que serve de parâmetro para as Constituições dos Estados e para a Lei Orgânica, vide o art. 61, §1º c/c art. 84, VI da CF/88:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de **iniciativa privativa** do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;



Assim, vemos que matéria de organização e funcionamento de órgãos da administração é matéria inerente ao chefe do poder. No âmbito dos entes menores, observa-se que a Constituição Estadual e a LOM pormenorizam essas competências, mas sem aumentar o rol, situação que é interpretada como *numeros clausus*.

Ato contínuo, temos os assuntos que são exclusivos do Executivo municipal, matérias detalhadas nos arts. 49, 55 e 36, todos da LOM.

Art. 49 - O Prefeito é o **Chefe do Poder Executivo** com funções políticas, executivas e administrativas.

Art. 55 – Ao Prefeito **compete exclusivamente:**

(...)

III - **iniciar o processo legislativo**, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica;

Art. 36 - São de iniciativa **exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - **criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos.

Essa introdução legal serve para colocar os parâmetros que devem permear a análise do PL 7312/2017, com a conseguinte conclusão sobre o mesmo. De início, se verifica que o PL busca regulamentar a atividade de propaganda visual, em áreas livres, no presente município.

No ponto, é de se advertir que já existe legislação municipal sobre este mesmo tema, regulando a exploração de publicidade por meio de anúncios e cartazes. Segundo a sessão XII

Handwritten signature or mark.

arts. 550 e seguintes, da Lei Municipal nº 2.459/ de 09 de março de 1977, nomeada de Código de Urbanismo, Obras e Posturas, que determina em seu Caput:

Art. 550 A exploração dos meios de publicidade nas vias e logradouros públicos, bem como, nos lugares de acesso comum, depende de licença da Prefeitura, sujeitando o contribuinte ao pagamento da respectiva taxa.

Os demais artigos desta sessão regulamentam os usos, as formas, dever de fiscalização, multa e apreensão em caso de desrespeito as normas. No ponto, vê-se que o assunto é idêntico ao exarado no Projeto de Lei 7.312/2017.

Assim, como o PL tem o objetivo de regulamentar a situação já estabelecida em lei, fato que levaria a aplicação do princípio da *lex posterior derogat lex priori*, que tem fundamento legal no art. 2º, § 1º, do Decreto Lei 4.657 de 1942.

Art.2º-Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º - A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou **quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.**

Ocorre que, neste caso em estudo, existe uma vedação expressa quanto a iniciativa de leis que alterem o Código de Posturas Municipal, o legislador entendeu por bem manter na seara, **do Chefe do Executivo**, a iniciativa de leis – o que compreende alterá-las – sobre o assunto, tudo conforme o art. 108, inciso II da Lei Complementar Municipal nº 05, de 27 de julho de 2004 – nomeado de Plano Diretor.

Art. 108 O Poder Executivo apresentará à Câmara Legislativa Municipal, dentro do prazo de um ano, contado do início de vigência desta Lei Complementar, os Projetos de Lei Complementar de caráter urbanístico que disporão sobre:

(...)

II – Edificações e Posturas

O entendimento exposto tem fundamento em diversas jurisprudências dos Tribunais, que pacificaram o entendimento da ocorrência de vício de iniciativa quando da proposta legislativa que altera o Código de Posturas Municipais, observe-se:

TJ-ES - Direta de Inconstitucionalidade ADI 00198026320158080000 (TJ-ES)

Data de publicação: 26/04/2016

Ementa: EMENTA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL DE GUARAPARI – NORMA REVOGADORA DE DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAL – CONCESSÃO DE LICENÇA A AMBULANTES - MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A Lei dita como inconstitucional, em verdade, revogou artigos do Código de Posturas Municipal, dispositivos estes que versavam acerca da regulamentação do processo administrativo para obtenção de licenças para o comércio de alimentos preparados e de refrigerantes realizados em quiosques, vagões, vagonetes quando montados em veículos automotores ou por estes tracionados. II - A Lei Orgânica Municipal - LOM, a Constituição Estadual e a Carta Magna outorgam competência privativa ao Chefe do Executivo para deflagrar processo legislativo vocacionado a editar lei que versa sobre a organização administrativa e trate de serviços públicos, matéria contida na Lei nº 3.632/2013, que alterou dispositivos do Código de Posturas Municipal, não podendo a Câmara Municipal exercer tal legitimidade. III - Sob este enfoque importante destacar que a iniciativa da Câmara Legislativa de Guarapari-ES violou o princípio da separação dos poderes pela usurpação da reserva da administração, conforme a Carta Constitucional Estadual. IV - Ação julgada procedente, declarando, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal da Lei 3.632/2013 do Município de Guarapari, atribuindo-lhe efeito *ex tunc*. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Desembargadores do Egrégio Tribunal Pleno, por unanimidade, julgar procedente ação, reconhecendo a inconstitucionalidade formal da Lei nº 3.632/2013, do Município de Guarapari, nos termos do voto do Relator. Vitória-ES, \_\_\_\_\_, PRESIDENTE RELATOR

No ponto, não pode a Câmara Municipal exercer a legitimidade de alterar dispositivos do Código de Posturas do Município, sob pena de vício de iniciativa por adentrar seara privativa do Chefe do Executivo.

Ato contínuo, a Lei Complementar nº 95/98, Lei Federal que trata da redação, alteração e consolidação das Leis, determina, no seu art. 7º, inciso IV, que nenhum assunto pode ser disciplinado por mais de uma lei, salvo se for uma especialização da norma geral.



Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes **princípios**:

(...)

IV – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa;

Desse modo, além da vedação legal a iniciativa parlamentar de alteração, há a impossibilidade legal de duas leis incidirem sobre o mesmo tema, o que poderia ocasionar insegurança jurídica para o sistema.


Portanto, o projeto de lei adentra na seara do administrador público, situação que lhe é vedada, visto que ofende diretamente os artigos 36, 49 e 55 da Lei Orgânica, 108, inciso II da Lei Complementar Municipal 05/2004 e o art. 7º, inciso IV da Lei Complementar Federal 95/98.

### 3. CONCLUSÃO

Com essas considerações, conclui-se pela **rejeição total** do projeto de lei 7.312/2017, por sofrer de flagrante ilegalidade nos seus termos.

É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 22 de março de 2017.

  
Anderson Victor Ferreira de Melo  
Mat. 740-1  
Analista Legislativo | Direito