

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 014/2022

PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL

PARECER Nº 121/2022

REQUERENTE: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUAÇUÍ-ES

EMENTA: “Processo Legislativo. **Projeto de Lei 014/2022.** Obriga os Estabelecimentos privados no Município de Guaçuí a inserir nas placas de atendimento prioritário o Símbolo Mundial do Autismo. Admissibilidade. Utilização da competência legislativa genérica disposta no inciso I, do art. 30, da CF/88. Típica *lei de polícia*. Inexistência de lesão à regra ou princípio constitucional. Desenvolvimento no plano local de disposição programática disposta no *caput* e, incisos II, IV e V do art. 170 e do *caput* do art. 174, ambos da CF/88.”

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico acerca da legalidade, formalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei 014/2022 oriundo do Poder Legislativo que trata de regulamentação do serviço de passeio turístico de passageiros por meio de trenzinho da alegria do Município de Guaçuí.

2. PARECER:

Trata-se de solicitação emanada da Sra. Presidente dessa Casa de Leis acerca de projeto de lei encaminhado a esta Procuradoria Legislativa, solicitando manifestação acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Municipal nº 014/2022, em relação ao qual, passamos a nos manifestar nos termos que seguem.

No procedimento prévio de controle de constitucionalidade estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei sobre três perspectivas elementares: i) a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios; ii) se foi respeitada a rígida observância das preferências quanto à *iniciativa para proposição* prevista pela ordem jurídico-constitucional; iii) a possibilidade a violação por parte da matéria legislativa proposta à direitos fundamentais ou instituições tutelares por *regras* ou *princípios* constitucionais.

No que diz respeito à natureza jurídica das normativas propostas pelo projeto de lei, essa consultoria relata tratar-se de **típicas normas de polícia administrativa**.

Uma vez definido o âmbito conceitual do *poder de polícia*, resta-nos especificar suas variações mais importantes, dentre as quais, se destaca a especificação do *gênero* polícia administrativa por meio de duas de suas *espécies*: a *polícia administrativa geral* e a *especial*.

Por **polícia administrativa geral** entende-se aquela que tem por objetivo a consecução direta de certos fins preventivos, não ligados a nenhum outro serviço público, como no passado recente a chamada *polícia de jogos*. Por **polícia administrativa especial** se compreende a que aparece como acessória a outros serviços públicos, como as polícias rodoviárias e/ou ferroviária.

Todavia, para autores como Mário Masagão, as modalidades de polícia especial seriam inúmeras e poderiam se desdobradas de acordo com o desenvolvimento dos serviços públicos, em cada país, assinalando exemplarmente, dentre outras, a dos cemitérios, de trânsito, portuária, aduaneira, edilícia, dentre muitas outras.

A partir dessa tessitura conceitual podemos concluir que a natureza jurídica das normativas propostas pelo projeto de lei 014/2022 se enquadram no interior do gênero **Polícia Administrativa**, na espécie ou modalidade de **Polícia Administrativa Especial** - visto que, trata-se de medida restritiva da liberdade individual (*direito de propriedade*), de natureza



genérica e abstrata, imposta à bem da comodidade, segurança, saúde e bem estar dos munícipes, bem como, da tutela do consumidor e/ou administrado, instruída também de modo genérico e abstrato para a observância por todos aqueles que se proponham a promover tal comércio de anúncios volantes em vias públicas.

Uma vez definida sua natureza jurídica, resta a esta Consultoria analisar se tais normas estão no âmbito de competência conferida pela CF/88 aos Municípios: se a iniciativa para tal propositura não seria do Chefe do Poder Executivo: e se tais normativas não violariam direitos fundamentais previstos em regras ou princípios constitucionais.

Na opinião dessa Consultoria a competência para regulamentar, aspectos referentes à segurança, meio ambiente, à instituição e observância de normas de conteúdo social, e a atendimento prioritário de grupo de munícipes, instituindo parâmetro mínimos, de conteúdo obrigatório, é tipicamente municipal, amparada pela competência genérica exclusiva conferida pelo inciso I, do art. 30, da CF/88.

E em nossa opinião, enquadra-se perfeitamente nesse âmbito, as disposições normativas propostas através do projeto de lei, por meio da qual se trata de matéria de conteúdo de meio ambiente e administrativo, pertinente ao regramento de espaços e vias públicas aos quais se outorgará permissão, com vistas a se garantir à uma maior comodidade e segurança aos munícipes na condição de consumidores/usuários ou administrados.

Desse modo, é incontroversa a sua subsunção ao comando constitucional fixado pelo inciso I, do art. 30 da CF/88 -**legislar sobre assuntos de interesse local**.

Segundo as lições de Hely Lopes Meirelles, o **interesse local** 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.

Ao estabelecer-se para melhor identificação do "interesse local" o **conceito de predominância**, e ao aplicarmos tal conceito na análise da natureza jurídica das normativas propostas pelo projeto de lei, não resta dúvida de que a competência dos Municípios se destaca sobre os demais entes políticos que compõem nossa Federação.

Sendo assim, é da competência do Município prover tudo aquilo que diga respeito ao seu *peculiar interesse*, assim como ao bem-estar da população.

Desse modo, entende essa Consultoria, ser da competência dos Municípios regulamentar matéria análogo à que é normatizada pelo projeto de lei, estando tal competência inclusa no inciso I, do art. 30 da CF/88, e nas disposições correlatas da Lei Orgânica Municipal.

Reconhecida a competência do Município para legislar sobre a matéria, resta, nos agora esclarecer acerca da existência ou não de previsão normativa definido como privativa do Chefe do Poder Executivo à iniciativa para a propositura de projetos de lei dessa natureza.

Conforme dados históricos, ao longo de décadas, predominou entre os operadores do direito a ideia segundo a qual a legitimidade para a iniciativa legislativa de matéria referente ao *poder de polícia* prerrogativa do Chefe do Poder Executivo.

Todavia, a partir do regime instituído pela Constituição Federal de 1988, marcado pela prevalência dos direitos fundamentais, especialmente, no que diz respeito à centralidade do princípio da legalidade, notadamente em sua nova dicção constitucional estatuída no inciso II do art. 5º da CF/88, bem como, por indispensável consideração princípio democrático previsto no parágrafo único do art. 1º deduz-se que a legitimidade para iniciar o processo legislativo em matéria atinente à imposição de *poder de polícia* é comum aos Poderes Executivo e Legislativo.

E isso até por exclusão, visto não constar a matéria dentre aquelas reservadas ao Chefe do Executivo pelos art. 84 e incisos; art. 61, § único e, incisos; bem como, o art. 165 e incisos todos da CF/88.



Por outro lado, sabe-se que o entendimento segundo o qual caberá privativamente ao Chefe do Executivo iniciar o processo legislativo quando se tratasse de matéria referente a *poder de policia* decorre de uma confusão, muito comum, aliás, entre ***poder de policia*** (decorrente de uma normatividade geral e abstrata) e ***medidas de policia*** (que resultam da aplicação ao caso concreto de legislação cabível).

A legitimidade para propor e instituir normas regentes de matéria afeta ao *poder de policia* (caráter geral e abstrato) pertence de modo comum, ao Executivo e ao Legislativo, em caráter ordinário, nos termos fixados pelo *caput* do art. 61 da CF/88.

Como se percebe não se encontra entre as matérias elencadas nesse dispositivo, nenhuma referência que se possa interpretar como atribuidora de competência privativa ao prefeito para iniciar processo legislativo cuja matéria diz respeito a *poder de policia*, em seu sentido geral, ou em qualquer sentido mais específico.

Daí porque, temos que reconhecer que a matéria veiculada pelo projeto de lei é comum aos Poderes Executivo e Legislativo.

Uma vez reconhecida à competência do Município para legislar sobre a matéria (poder de policia) e a iniciativa comum ao Chefe do Executivo e aos membros e órgãos do Poder Legislativo para desencadear e respectivo processo legislativo, resta-nos indagar acerca da violação ou não de regras e princípios constitucionais por parte das normativas propostas pelo projeto de lei, bem como, de eventual violação de lei de abrangência nacional vinculativa na matéria.

Na opinião dessa Consultoria, a presente propositura não viola de modo expresso nenhuma regra ou princípio constitucional.

Mas, ao contrário, trata de dar desenvolvimento no plano local às disposições programáticas irradiadas pelos princípios da livre iniciativa, da propriedade privada, da livre concorrência, e da defesa dos deficientes previstas pelo *caput*, e incisos II, IV e V do art. 170, da CF/88, respectivamente.

De igual modo, observa-se potencial para o desenvolvimento das disposições regulamentares previstas pelo *caput* do art. 174, da CF/88, segundo o qual:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Ora, para além das normativas que institui, cuja natureza jurídica de leis de policia já comentamos, é inegável o potencial do projeto de lei nº 014/2022 como instrumento de fomento e estímulo ao empreendedorismo no município, razão pela qual, na opinião dessa Consultoria, nada há junto à ordem jurídico-constitucional vigente que impeça a regular tramitação do projeto de lei perante processo legislativo.

Em face de todas as considerações acima expostas, **opino pela legalidade e pela constitucionalidade do projeto de lei nº 014/2022**, nele reconhecendo o uso legítimo da competência conferida aos municípios pelo inciso I, do art. 30, da CF/88. Tratando-se de típica lei de policia, de conteúdo essencialmente vinculado à comodidade e prioridade de acesso à vulneráveis nos estabelecimentos, com disposições normativas de caráter genérico e abstrato, tratando-se, pois, de norma de iniciativa comum. Não se constatou violação expressa e literal a regra ou princípio constitucional, mas, ao contrário, constatou-se o potencial da normativa para o desenvolvimento no plano municipal das disposições programáticas irradiadas pelos princípios da livre iniciativa, da propriedade privada, da livre concorrência, e da defesa do consumidor previstas pelo *caput*, e incisos II, IV e V, do art. 170, da CF/88, respectivamente, bem como, aquelas pertinentes ao papel regulamentador e fiscalizador do Estado, associado à



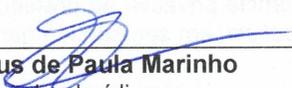
sua capacidade para atuar como agente de fomento de atividade econômica e do empreendedorismo, disposta no *caput* do art. 174, CF/88.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, **OPINAMOS** pela regular tramitação do presente Projeto de Lei, cabendo ao Egrégio Plenário apreciar o seu mérito.

É o parecer.

Guaçuí-ES, 29 de junho de 2022.


Mateus de Paula Marinho
Procurador Jurídico



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://www3.cmguacui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003600340030003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Mateus de Paula Marinho** em **30/06/2022 08:48**

Checksum: **8A29A218048B752A2C0D35D704309DBE1836BAB362975AD6D63C8B3D1989A5F0**

