



**PARECER JURÍDICO:** 054/2021

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Presidente da CMI

**REFERÊNCIA:** Projeto de Lei Complementar n. 509/2021

**EMENTA:** “Altera a Lei nº 846, de 02 de Janeiro de 1986 que Institui o Código de Posturas do Município de Imbituba e dá outras providências”.

## **I – RELATÓRIO:**

Versam os presentes autos sobre consulta formulado pelo Exmo. Senhor Presidente da Câmara Municipal de Imbituba, Vereador Humberto Carlos dos Santos, através da Comissão de Constituição e Justiça, solicitando a esta Assessoria Jurídica parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar n. 509/2021, que altera a Lei nº 846, de 02 de Janeiro de 1986 que Institui o Código de Posturas do Município de Imbituba e dá outras providências.

O Projeto de Lei Complementar em comento foi protocolado na Câmara Municipal de Imbituba em 14 de outubro de 2021, sendo lido em Plenário para a devida publicidade no dia 18 do mesmo mês.

Após, foi encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final para exarar Parecer. Ao seu tempo, a Comissão solicitou Parecer da Assessoria Jurídica do Presidente.

É o Relatório. Segue o Parecer.

## **II – DOS FUNDAMENTOS:**

*Ab initio*, relativamente aos requisitos formais e a verificação do aspecto legal da competência de propor a matéria, percebe-se a legalidade em perfeita ordem, vez que a iniciativa da propositura está revestida de todas as formalidades legais.

É o Senhor Vereador competente para propor o Projeto de Lei Complementar, pois não se refere à matéria de iniciativa privativa do Executivo municipal, vez que não consta no rol do art. 72 da Lei Orgânica do Município de Imbituba:

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 auxílio e subvenções.

Combina-se ao artigo *sus*, o estabelecido no art. 70 da LOM, senão vejamos:

Art. 70 - A iniciativa das Leis Complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, representados, no mínimo, por 5% (cinco por cento) do total do número de eleitores do Município.

Desse modo, não há nenhuma limitação constitucional à propositura de Projeto de Lei Complementar por Vereador versando sobre a matéria aqui tratada, especialmente porque não foram criados deveres ou obrigações ao Executivo.

Portanto, é de se reconhecer que o Projeto de Lei não adentra em matéria de cunho eminentemente administrativo, situação que levaria a veto específico por vício de iniciativa. De outra forma compete a esta Casa legislar sobre o referido Código de Posturas, nada impedindo a regular tramitação da proposição, uma vez que foi apresentada na forma de Projeto de Lei Complementar, conforme estabelecido no artigo 71 da Lei Orgânica.

Assim, é legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da Administração Pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Magna.

**Nesse passo, o presente projeto está de acordo com a lei, não contrariando nenhuma ordem jurídica, pois a iniciativa parlamentar é legítima, uma vez que não se trata de matéria cuja competência seja privativa de outro Poder (art. 61, CF).**

*In casu*, o projeto em epígrafe tem como objetivo dispor sobre alteração do Código de Posturas do Município, acrescentando parágrafos e incisos nos artigos dispostos da Lei nº 846, de 02 de Janeiro de 1986, de tal sorte que as mudanças tenham como finalidade regulamentar a proibição do uso de aparelhos de som portáteis e congêneres nas praias, lagoas e logradouros públicos que lhes dão acesso, bem como o uso de churrasqueiras.

A matéria trazida à análise é de interesse local, competindo aos municípios legislar sobre a mesma, segundo se infere das disposições contidas no artigo 30 da Constituição Federal.



Conforme reza a Constituição, os municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF).

A autoadministração e a autolegislação, contemplando o conjunto de competências materiais e legislativas previstas na Constituição Federal para os municípios, é tratada no artigo 30 da Lei Maior, nos seguintes termos: Art. 30. Compete aos Municípios: I - **legislar sobre assuntos de interesse local**; II - **suplementar a legislação federal e a estadual no que couber**; (...) (grifei).

Por interesse local, compreende-se:

*“todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local”.* (CASTRO José Nilo de, in *Direito Municipal Positivo*, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A Constituição do Estado de Santa Catarina, por extensão, reproduziu esse regramento, consoante dispõe o artigo 112 da Carta Catarinense, *in verbis*:

Art. 112 — Compete ao Município:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber;

Verifica-se, portanto, que a matéria veiculada neste Projeto de Lei Complementar se adequa perfeitamente aos princípios de competência legislativa que são assegurados ao município consoante a regra prevista no artigo 30, da Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município também toca na competência, vejamos:

Art. 15 - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia o que lhe é de seu peculiar interesse e do bem estar de sua população, e ainda:  
I - legislar sobre assuntos de interesse local;  
(...)

A propósito, José Afonso da Silva (SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2 ed, 2ª tiragem. São Paulo Malheiros, 2007, p. 346) aduz:

*A Constituição contém regras rígidas sobre a iniciativa das leis, regras que têm que ser observadas no processo de formação das leis, sob pena de estas padecerem do vício de inconstitucionalidade por defeito de iniciativa. Esse defeito é especialmente condenado quando haja desrespeito às regras de iniciativa exclusiva, que tem sido a causa mais comum de inconstitucionalidade formal, porque se dá, no caso, uma usurpação de competência constitucionalmente estabelecida.*



É de se considerar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal (5ARE 878911 RG / RJ – Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 878.911 Rio de Janeiro, rel. Gilmar Mendes, j. 19/09/2016) sedimentou entendimento no sentido de que *“não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”*.

Compulsando o Projeto de Lei Complementar, importante destacar a Lei Municipal nº 4.215, de 13 de junho de 2013, que dispõe sobre a Política Ambiental de Imbituba, a qual prevê atividades que possam colocar em risco o sossego, segurança e a saúde pública.

Ainda sobre o assunto, a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98) prenuncia a conduta típica de *“causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana”*.

A Lei de Contravenção Penal é mais incisiva, no artigo 42 tipifica: *Art. 42 – Perturbar alguém o trabalho ou o sossego alheios: I – com gritaria ou algazarra; II – exercendo profissão incômoda ou ruidosa, em desacordo com as prescrições legais; III– abusando de instrumentos sonoros ou sinais acústicos; IV – provocando ou não procurando impedir barulho produzido por animal de que tem a guarda.*

De forma cristalina, o texto da proposição destina-se à regulamentação da proibição de perturbar a qualidade ambiental em razão da produção de sons, ruídos ou vibrações em desacordo com prescrições legais ou regulamentares ou desrespeitando normas sobre emissão e imissão de ruídos e vibrações resultantes de quaisquer atividades.

**Destaca-se que a matéria é aperfilhada em norma federal, como já visto alhures. Assim, com o viés suplementar, a proibição do uso de caixas de som e congêneres na orla e acessos, bem como a vedação de churrasqueiras, visa proporcionar, em pontos específicos, o silêncio e a segurança.**

Em que pese a boa intenção do Vereador, autor do Projeto de Lei Complementar, atenta-se que o termo *“interesse público”* disciplinado nas alterações pretendidas, pode gerar conflitos – insegurança jurídica – porquanto não é fácil definir o seu conceito, que tem acepções diversas, podendo apresentar-se como conceito fluido.

Observe-se, nesse sentido, o ensinamento de Cretella Júnior (1968: 1-10), ao afirmar:

*“o princípio da supremacia do interesse público, que informa todo o direito administrativo, norteando a ação dos agentes na edição dos atos administrativos e dos órgãos legiferantes nos processos nomogenéticos, de maneira alguma é princípio setorial, típico, específico do direito administrativo, porque é comum a*



todo o direito público, em seus diferentes desdobramentos, já que se encontra na base de toda processualística, bem como na raiz do direito penal e do constitucional.”

No campo jurídico-legal, a expressão “*interesse público*” frequentemente aparece associada a outras semelhantes: ordem pública, interesse geral, interesse coletivo, utilidade pública, interesse difuso, bem comum, e outras, mencionadas ora como sinônimos, ora com sentidos diferentes.

**Deste modo, recomenda-se a supressão do termo em referência a fim de adequar a redação do Projeto de Lei Complementar, em razão da expressão “*interesse público*” ser bastante genérica e abstrata, conforme a fundamentação exposta.**

**Ainda, neste íterim, cumpre trazer à baila a necessidade de readequar o Projeto de Lei Complementar, no que toca a técnica legislativa, considerando que o Capítulo IV, da Lei nº 846, de 02 de Janeiro de 1986, foi revogado, inexistindo, portanto, art. 44 do Código de Posturas do Município de Imbituba para ser alterado, como proposto.**

Contudo, em relação ao mérito importa salientar que esta Assessoria Jurídica não explanará argumentação, pois caberá tão somente aos Vereadores, no uso de sua função legislativa, verificar a viabilidade ou não da aprovação desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

### III - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, **opino pela legalidade e constitucionalidade desde que com as emendas sugeridas**, de modo que não se evidencia qualquer óbice à tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 509/2021, por inexistirem vícios de natureza material ou formal.

Ademais, frisa-se que se trata de um parecer com caráter meramente opinativo<sup>1</sup>. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito:

<sup>1</sup> 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)



---

“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.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

**É o Parecer.**

À consideração superior.

Imbituba/SC, 23 de novembro de 2021.

**Assessora Jurídica da Presidência**  
**OAB/SC 46.707**