



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 114

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 15/2025

ASSUNTO: Altera o art. 103-C da Lei nº 1.595, de 10 de fevereiro de 1977- Código de Posturas.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 15/2025. ALTERA O ART. 103-C DA LEI Nº 1.595, DE 10 DE FEVEREIRO DE 1977- CÓDIGO DE POSTURAS. MATÉRIA RELATIVA ÀS POSTURAS MUNICIPAIS. INICIATIVA CONCORRENTE. TÍPICA NORMA DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA. NÃO SE TRATA DE MATÉRIA SUJEITA À INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, POIS NÃO CONSTA DO RESPECTIVO ROL TAXATIVO CONTIDO NA CONSTITUIÇÃO, CUJA INTERPRETAÇÃO É RESTRITIVA, COMO EXPÕE O TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL. TAMPOUCO VERSA SOBRE ASSUNTO DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 15/2025, de autoria do Vereador Dr. Leandro e Cabo Renato Abdala, que ***“Altera o art. 103-C da Lei nº 1.595, de 10 de fevereiro de 1977- Código de Posturas”***.

Conforme justificativa apresentada pelos Vereadores, o presente Substitutivo busca, ao invés de revogar a proibição de comercialização de bebidas alcoólicas, como pretendido pela proposta original, alterar a redação do art. 103-C do Código de Postura Municipal, a fim de permitir tal comercialização pelos equipamentos das categorias A, B, C e D, isto é, por trailers, carrinhos, tabuleiros, barracas desmontáveis e/ou veículos automotores, desde que as bebidas estejam em recipientes metálicos, plásticos ou similares, com vistas a garantir um comércio mais seguro a população, uma vez que a comercialização de bebidas alcoólicas em vasilhames de vidros estarão expressamente proibidos.

Ademais, o substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 15/2025 acrescenta um parágrafo único ao artigo supracitado, disciplinando o dever àqueles que comercializarem as bebidas alcoólicas, em manter o local de consumo sempre limpo e organizado.

Informa os vereadores que a nova proposta permanece com os mesmos objetivos pretendidos originalmente, isto é, garantir o livre exercício da





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

atividade econômica, bem como assegurar o direito fundamental ao trabalho e à livre concorrência.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 15/2025, com a respectiva justificativa.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

Quanto à espécie normativa (Lei Complementar), está de acordo com o artigo 39, parágrafo único, inciso I, da Lei Orgânica do Município:

“Art. 39. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Parágrafo único. Serão matérias de leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - códigos municipais;

II - Plano Diretor e demais planos municipais de políticas públicas;

III - regime jurídico dos servidores públicos;

IV - guarda municipal;

V - criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, indireta e fundacional;

VI - estatuto dos servidores;

VII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração direta, indireta e fundacional;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

VIII - *Lei Orgânica da Procuradoria Geral; e*

IX – *plebiscito*”. (grifo nosso).

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

“Art. 138. Serão **matérias de Leis Complementares**, dentre outras previstas na Lei Orgânica:

I - códigos municipais:

II - Plano Diretor e demais planos municipais de políticas públicas;

III - regime jurídico dos servidores públicos;

IV - guarda municipal;

V - criação de cargos, funções ou empregos públicos da Administração Direta, Indireta e Fundacional;

VI - estatuto dos servidores;

VII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da Administração Direta, Indireta e Fundacional;

VIII - *Lei Orgânica da Procuradoria Geral; e*

IX - *plebiscito*.”(grifo nosso).

Por outro lado, a aprovação dependerá do voto favorável da MAIORIA ABSOLUTA dos membros da Câmara, nos termos do artigo 185, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Votuporanga:

“Art. 185. *Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias:*





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

(...)

III – Código de Posturas e demais códigos municipais;

(...)”(grifo nosso).

De outro modo, não há previsão constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para a hipótese em apreço, tendo em vista que conforme artigo 38, parágrafo único da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, são competências privativas do Chefe do poder Executivo:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

O projeto não invade a competência privativa do Executivo, pois não trata de sua estrutura ou atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, conforme Tema 917 do Supremo Tribunal Federal:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).

Regina Maria Macedo Nery Ferrari leciona sobre a competência legislativa dos Municípios:

“É da competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local, e sobre eles sua competência legislativa se realiza de forma privativa ‘Assuntos de interesse local’ é expressão que veio a substituir a expressão ‘peculiar interesse do Município’. É necessário o entendimento correto de ‘assunto de interesse local’ quando se quer analisar a competência municipal na atual Constituição do Brasil.

Atual é a lição do Mestre Sampaio Dória que, sob império da Constituição anterior, após distinguir o ‘privativo’ do ‘peculiar’, conclui que ‘o entrelaçamento dos interesses dos Municípios com os interesses dos Estados e com os interesses da Nação decorre da natureza das coisas. O que diferencia é a predominância, e não a exclusividade’.

Foi este mesmo critério, o da predominância do interesse, que norteou o constituinte federal de 1988, do que se pode concluir que os assuntos de interesse



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

local, dentro da melhor técnica legislativa, serão definidos estudando-se, caso a caso, qual o interesse predominante para fixação da competência do Município.

Dessa forma, a lei municipal deve prevalecer em todas as matérias que demonstrem interessar apenas ou preponderantemente à comuna, e, conseqüentemente, a lei federal ou estadual que venha a violar este campo de autonomia do Município incorrerá em inconstitucionalidade, por desatender à repartição de competências prevista na Lei Maior do Estado brasileiro.

Ressalte-se, por oportuno, que interesse local não quer dizer interesse único e privativo dos Municípios. Não há interesse local que também não seja reflexamente da União e dos Estados-Membros como não há interesse nacional ou regional que não se reflita nos Municípios como parte integrante de uma realidade maior que é a Federação brasileira “(cf. in Direito Municipal, 5ª ed., Fórum, Belo Horizonte, 2018, p. 108).

José Cretella Júnior também ensina:

“Competência municipal da Comuna é seu direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assuntos de interesse local, isto é, assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, em tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República” (cf. in Comentários à Constituição de 1988, V. IV, 2ª ed; Forense, Rio de Janeiro, 1992, p.1.883).

E prossegue:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“O vocábulo ‘peculiar’ deve ser entendido, porque alguns o dão, indevidamente, como sinônimo de ‘exclusivo’. Neste caso, ‘peculiar interesse do Município referir-se-ia assuntos exclusivos do Município, assuntos dos quais não participaria de maneira alguma o Estado-membro em que se localiza Município, nem a União. O critério da ‘exclusividade’ aplicado à regra do peculiar interesse é totalmente insustentável.

Na realidade, o Município está situado dentro do Estado, o qual por sua vez está situado dentro do país, que é a ‘união indissolúvel’ dos Estados-membros, e não há antinomia entre interesses locais e interesses gerais. O traço que torna diferente o interesse local do interesse geral é a ‘predominância’, jamais a ‘exclusividade’. Assim, o hospital, que certo Município crie e ponha em funcionamento, é interesse peculiar do Município, mas não exclusivo, não privativo, porque a saúde interessa não só ao Estado-membro, como a todo o país. Se ocorre acidente em estrada federal ou estadual, o atendimento da vítima é feito pelo hospital do Município mais próximo.

Peculiar interesse, ou assunto de interesse local, desse modo, é aquele que se refere, primariamente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses do Estado e de todo o País” (cf. in ob. cit; p. 1.889).

Portanto, há competência para o Município legislar sobre a comercialização de bebidas alcoólicas por ambulantes, food trucks, barracas desmontáveis e similares. Trata-se de interesse relacionado à comunidade local e, portanto, com predominância do Município para legislar.



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Entretanto, o Projeto de Lei Complementar nº 15/2025 precisa ser apreciado, ainda, sob a luz do sistema constitucional de atribuição de iniciativas dos projetos de lei, com previsão no art. 61, da Constituição Federal.

Kildare Gonçalves Carvalho explica sobre a iniciativa:

“O primeiro ato do processo legislativo é a iniciativa. A iniciativa deflagra e impulsiona o trâmite legislativo. Por meio dela o titular legislativo competente encaminha o projeto de lei, depositando-o junto à Mesa da Casa Legislativa competente (Câmara dos Deputados ou Senado Federal), objetivando sua aprovação, para afinal se converter em lei” (cf. in *Técnica Legislativa*, 5ª ed., Del Rey, Belo Horizonte, 2010, p. 153 e p. 154).

Marcelo Novelino explica sobre a regra de iniciativas na Constituição Federal:

“A regra é a iniciativa concorrente (geral ou comum), na qual a legitimidade para iniciar o processo legislativo sobre determinada matéria é atribuída a mais de uma autoridade ou órgão. É o caso, e.g., da iniciativa do Executivo e do Legislativo para tratar de matéria tributária que, diversamente das matérias orçamentárias, de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (CF, art. 165), foram reservadas ao Presidente da República apenas nos Territórios (CF, art. 61 § 1º, II, ‘b’) (cf. in *Curso de Direito Constitucional*, 18ª ed., JusPodivm, Salvador, 2023, p. 718) (grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A propositura sob análise diz respeito às posturas municipais, ou seja, ao catálogo de regras destinado aos cidadãos em geral para a coexistência harmônica na comunidade.

De Plácido e Silva explica que as “(...) posturas designam as leis ou os decretos municipais, instituídos em benefício da coletividade, nos quais, ao lado das normas de conduta a serem seguidas pelos munícipes, fixam-se penas e multas a serem impostas a todos os que se mostrem transgressores ou infratores dos preceitos nelas instituídos. As posturas municipais tratam principalmente das atividades comerciais, questões de transportes urbanos, das construções e de outras questões de interesse das cidades ou vilas, sob sua administração e jurisdição”. (cf. in. *Vocabulário Jurídico*, 27ª edição, Forense, Rio de Janeiro, 2008, p. 1.069) (grifo nosso).

Por outro lado, Hely Lopes Meirelles leciona:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita que o Legislativo provê ‘in genere’, o Executivo ‘in specie’, a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental.

[...]

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 22ª ed; Malheiros, São Paulo, 2025, p.547) (grifo nosso).

Há uma tese – à qual nos filiamos – que sustenta ser concorrente a competência para a apresentação de projeto de lei que verse sobre posturas municipais, dada a ausência de reserva constitucional expressa desta matéria ao Chefe do Poder Executivo.

A fixação de regras de caráter geral aos particulares pode ser submetida ao Poder Legislativo por meio de projeto de lei de iniciativa de Vereador (cf. Tribunal de Justiça de São Paulo, in ADI nº 2103775-07.2017.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Péricles Piza, *J.* em 4/10/2027). **A lei que trata do comércio ambulante, sem fixação de atribuições ao Poder Executivo, não está reservada ao Chefe do poder Executivo. Há típica norma de polícia administrativa”, de iniciativa concorrente** (cf. in ADI nº 2285374-34.2021.8.26.0000, Órgão Especial, Rel. Des. Vianna Cotrim, *J.* em 6/7/2022).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Diante disso, o Projeto de Lei Complementar nº 15/2025 não está maculado pelo vício de iniciativa. Não há a imposição de atribuições ao Poder Executivo e seus órgãos públicos e tampouco em atividade tipicamente administrativa.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o presente Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar nº 15/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 20 de maio de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

