



Processo: 703/2026 - Projeto de Lei Ordinária nº 70/2026

Fase Atual: Elaborar Parecer Jurídico

Ação Realizada: Parecer(s) Emitido(s)

Próxima Fase: Elaborar Parecer na Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

De: **Procuradoria Geral**

Para: **Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final (COLEJUR)**

Cuida-se do Projeto de Lei Ordinária nº 70/2026, de autoria do vereador Lucas Silva Soares, que "*DISPÕE SOBRE A REGULAMENTAÇÃO DO COMÉRCIO AMBULANTE NO MUNICÍPIO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*". Consta nos autos o texto integral da proposição, acompanhado de sua respectiva justificativa.

Observados os trâmites regimentais, o projeto foi submetido à publicidade e à deliberação na 18ª Sessão Ordinária do presente exercício legislativo, sendo, na sequência, encaminhado a esta Procuradoria para manifestação jurídica.

Nos termos do art. 30, inciso I da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), combinado com o art. 8º, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Itapemirim (LOM), compete ao Município legislar sobre assuntos de interesse local. Desta forma, a matéria não conflita com a competência privativa da União Federal (art. 22 da CRFB), bem como não conflita com a competência concorrente entre os Entes Federativos (art. 24 da CRFB).

A iniciativa legislativa no âmbito municipal é regida, entre outros dispositivos, pelo art. 124 da Lei Orgânica do Município de Itapemirim, que expressamente prevê que a apresentação de projetos de lei cabe a qualquer vereador, às comissões permanentes, ao prefeito e aos cidadãos, ressalvadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

O art. 36 da Lei Orgânica Municipal estabelece as hipóteses taxativas de proposições cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo (vide alíneas "a", "c" e "e" do §1º do art. 61 da CRFB), conforme segue:

"Art. 36 – São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I – fixem ou modifiquem o efetivo da Guarda Municipal;

II – que disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, e suas respectivas remunerações;

b) servidores públicos do Município, com regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos de administração pública municipal."





As disposições estabelecidas, em linhas gerais, condicionam o exercício do comércio ambulante em vias, praças, praias, eventos públicos e demais áreas públicas do Município à prévia autorização expedida pelo Poder Executivo, concedida mediante cadastro junto ao órgão municipal competente. A proposição relaciona os documentos exigíveis para a obtenção da autorização, confere prioridade aos trabalhadores residentes no Município na hipótese de limitação de vagas, faculta ao Poder Executivo definir locais, horários, períodos de funcionamento e demais condições da atividade, e comina as penalidades de advertência, multa, suspensão e cassação da autorização, prevendo, por fim, a regulamentação da Lei no que couber e a sua entrada em vigor na data da publicação.

No que concerne à iniciativa, não se reconhece vício. A proposição não cria cargos, órgãos ou estrutura administrativa, tampouco dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos ou sobre as atribuições de Secretarias Municipais, limitando-se a estabelecer a moldura normativa do exercício de atividade em bem público, no campo do poder de polícia administrativa, e devolvendo expressamente ao Poder Executivo, nos arts. 5º e 7º, a definição dos locais, horários e condições e a regulamentação da matéria. Anote-se, por necessário, que o art. 63, inciso III, da Lei Orgânica Municipal cuida da competência privativa do Prefeito para iniciar o processo legislativo, nos casos nela previstos, e não do poder de polícia ou do licenciamento, sendo o dispositivo pertinente à organização administrativa o art. 63, inciso VI, alínea "a", que autoriza o Chefe do Executivo a dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração municipal quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Nesse mesmo sentido orienta-se o Supremo Tribunal Federal, no Tema 917 da repercussão geral (ARE 878911):

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(STF – ARE: 878911 RJ, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 29/09/2016, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 11/10/2016)

Superada a questão da iniciativa, remanesce óbice de outra ordem, e este de maior gravidade: a matéria já se encontra disciplinada por legislação municipal em vigor. O art. 1º da Lei nº 1.887, de 27 de dezembro de 2004, que institui o Código de Posturas do Município de Itapemirim, dispõe que aquele Código "regula as medidas de polícia administrativa, de higiene, ordem pública e funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviço, das residências além do comércio eventual e ambulante".

O Código de Posturas contém, ainda, regime sancionatório próprio e completo: os arts. 3º a 12 definem a infração administrativa, o infrator, as penas e o destino das coisas apreendidas, e o art. 7º determina que as multas sejam impostas na forma estabelecida pelo Código Tributário, fixando, no § 1º, os critérios de gradação — a maior ou menor gravidade da infração, as circunstâncias atenuantes ou agravantes e os antecedentes do infrator —, no § 2º, a duplicação da multa na reincidência específica, no § 3º, a definição de reincidência específica e genérica e, no § 4º, o valor residual aplicável às





infrações não especificadas. O art. 141 do mesmo Código veda aos vendedores ambulantes localizarem-se em pedestais de estátuas, monumentos, relógios e fontes, sob pena de apreensão das mercadorias.

Na mesma linha, o Código Tributário do Município, instituído pela Lei nº 1.120, de 31 de dezembro de 1990, tipifica, no art. 75, inciso I, como infração tributária, “iniciar atividade ou praticar ato sujeito à Taxa de Licença antes da concessão desta”, e disciplina, nos arts. 70 e 76 a 78, as penalidades aplicáveis e os respectivos critérios. Vale dizer: a conduta que o art. 1º da proposição pretende coibir já é sancionada, e a multa que o seu art. 6º comina sem qualquer parâmetro já possui, na legislação vigente, regime de gradação.

Aprovada a proposição na redação atual, o Município passaria a conviver com três disciplinas paralelas sobre a mesma atividade, sem regra de compatibilização. Tal superposição contraria o art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo o qual “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” — remissão que a proposição não contém. Registre-se que o Código de Posturas, embora anuncie no art. 1º a regência do comércio ambulante, não disciplina o procedimento de licenciamento da atividade, de modo que a lacuna identificada pelo autor é real; o vício está no veículo normativo eleito, e não no mérito da iniciativa, razão pela qual se recomenda emenda substitutiva que incorpore a matéria ao Código de Posturas, por remissão expressa, sem repetir o que os seus arts. 3º a 12 já regulam.

Merece exame próprio o art. 4º da proposição, que confere prioridade, na concessão das autorizações, aos trabalhadores residentes no Município. A distinção fundada em domicílio para o acesso à outorga de uso de bem público esbarra no art. 19, inciso III, da Constituição Federal, que veda aos entes federativos “criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si”, e tensiona os arts. 5º, caput, e 170, inciso IV e parágrafo único, da mesma Carta. Não se ignora que a Administração pode adotar critérios para a distribuição de vagas escassas; tais critérios, porém, devem ser objetivos e impessoais, como a ordem cronológica de cadastro, o tempo de exercício da atividade ou o sorteio. Recomenda-se, por emenda supressiva, a exclusão do dispositivo, ou a sua substituição por critério dessa natureza.

Quanto ao art. 3º, observa-se que o inciso IV exige “comprovante de cadastro ativo junto à rede municipal de saúde” como condição para a obtenção da autorização. A exigência não guarda pertinência com o objeto do licenciamento, cria embaraço estranho ao exercício de atividade econômica lícita (art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal, e art. 3º da Lei nº 13.874/2019) e envolve dado pessoal sensível, cujo tratamento se submete ao regime específico dos arts. 5º, inciso II, e 11 da Lei nº 13.709/2018. Idêntica ressalva alcança o inciso III, que reclama inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento de política social alheio à finalidade do licenciamento, e o inciso V, que delega ao Poder Executivo a exigência de “demais documentos” sem fixar parâmetro algum. Recomenda-se emenda supressiva dos incisos III e IV e emenda modificativa do inciso V.

Quanto ao quórum necessário para aprovação da matéria, em vista ao que aduz o art. 200 do Regimento Interno, por inexistir previsão expressa em sentido contrário, será adotado no caso em comento a maioria simples como número mínimo de votos para apreciação e aprovação da matéria.

Diante dessas razões, esta Procuradoria emite **parecer contrário ao prosseguimento do Projeto de Lei Ordinária** em questão no estado em que se encontra, por não preenchidos os requisitos formais e de instrução acima apontados, sem prejuízo de reapreciação uma vez supridas tais exigências e acolhidas as emendas ora sugeridas, devendo os autos ser encaminhados à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final. Ressalta-se que o parecer jurídico emitido possui natureza meramente





opinativa, cabendo a decisão final exclusivamente aos dignos membros desta Casa Legislativa.

No que tange à verificação da existência de interesse público, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá tão somente aos vereadores no uso da função legislativa, verificar a viabilidade ou não desta proposição, respeitando-se para tanto as formalidades legais e regimentais.

Itapemirim-ES, 3 de agosto de 2026.

Eduardo Augusto Viana Marques

Procurador Geral

Tramitado por: Eduardo Augusto Viana Marques - Procurador Geral

