

Câmara Municipal Sertão Santana

Estado do Rio Grande do Sul

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E BEM-ESTAR SOCIAL

Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 09 de 1º de Outubro de 2019

Matéria: Projeto de Lei Complementar nº 09 de 1º de Outubro de 2019

Relatoria: Berenice Koller Guske

Autoria: Poder Executivo Municipal

Ementa: “Acrescenta os incisos XI a XV no Art. 157, acrescenta os §§ 1º e 2º no Art. 158, acrescenta ao Título IV, o Capítulo V-A DA FISCALIZAÇÃO, com o Art. 158-A, na Lei Complementar nº 001 de 2009”.

Relatório

A matéria em análise tramita nesta Casa Legislativa sob a forma do Projeto de Lei Complementar que acrescenta os incisos XI a XV no Art. 157, acrescenta os §§ 1º e 2º no Art. 158, acrescenta ao Título IV, o Capítulo V-A DA FISCALIZAÇÃO, com o Art. 158-A, na Lei Complementar nº 001 de 2009.

Após a leitura em sessão plenária, o projeto foi encaminhado à presente Comissão em atendimento às normas regimentais.

Parecer

Em análise ao Projeto de Lei Complementar, conforme Orientação Técnica – IGAM Nº 43.696/2019, em princípio, no que se refere à iniciativa para deflagrar o processo legislativo em matéria de posturas municipais, o entendimento majoritário é de que se trata de iniciativa concorrente.

Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade do Projeto de Lei Complementar nº 9, de 2019, em relação aos seguintes dispositivos:

- art. 157, incisos XI a XV;
- art. 158, §§ 2º e 3º;
- art. 158-A, caput.

“Povo que tem parlamento é um povo soberano”.

Doe órgãos, doe sangue: Salve Vidas!

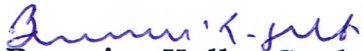
Câmara Municipal Sertão Santana

Estado do Rio Grande do Sul

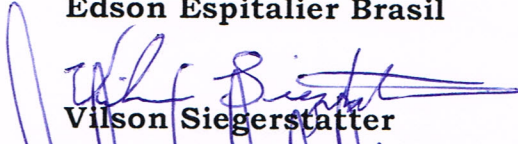
Conclusão

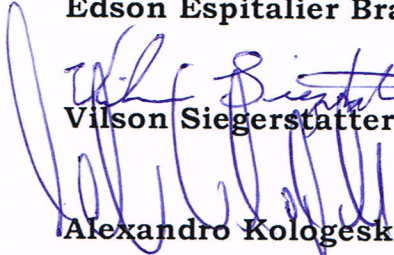
Considerando, portanto, os fundamentos declinados no presente parecer esta relatoria opina pela Constitucionalidade e Legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 09 de 1º de Outubro de 2019.

Sertão Santana, 16 de Outubro de 2019.


Berenice Koller Guske
Presidente da Comissão
Relatora


Edson Espitalier Brasil


Vilson Siegerstatter


Alexandre Kologeski

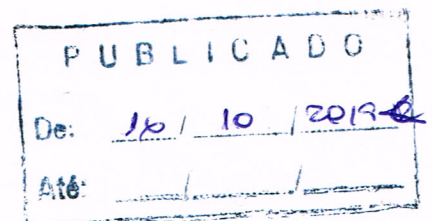
Câmara Municipal de Sertão Santana

RECEBIDO

16 / 10 / 2019

HORA: 19h38


Sec. Adm. Legislativa



“Povo que tem parlamento é um povo soberano”.

Doe órgãos, doe sangue: Salve Vidas!

Porto Alegre, 24 de setembro de 2019.

Orientação Técnica IGAM nº 43.696/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Sertão Santana, por meio da assessora jurídica Jaqueline Rocha, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei Complementar nº 9, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Altera a redação do caput do art. 150, acrescenta §§ 1º e 2º, e, suprime o seu parágrafo único, acrescenta os incisos XI a XV no Art. 157, acrescenta os §§ 1º a 3º no Art. 158, acrescenta ao Título IV, o Capítulo V-A DA FISCALIZAÇÃO, PROCEDIMENTO E PRAZO, com o Art. 158-A, incisos I a III e parágrafo único na Lei Complementar nº 001 de 2009”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Demonstrada a competência legiferante do Município, em que pese a relevância da matéria, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza³, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 5º A autonomia do Município se expressa:
(...)
II - pela administração própria no que respeite ao interesse local;
III - pela adoção de legislação própria.
(...)

Art. 7º- A competência administrativa e legislativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e do Estado, será exercida na forma disciplinada nas Leis e regulamentos municipais.

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)

À primeira vista, considerando que a proposição dispõe sobre medidas que demandam atos como fiscalizações, apreensões de animais, leilões, adoções, alojamento, autuações, aplicação de penalidades, destinação de recursos arrecadados, atuação em conjunto com associações protetoras dos animais, em princípio de análise toda a proposição estaria diante da indevida atribuição de funções pelo Legislativo ao Executivo, uma vez que estes atos são competências que lhe cabem⁴ e, assim, poderia afrontar o princípio da independência e harmonia entre os Poderes⁵.

Observa-se que, fundamentalmente, o projeto de lei em análise pretende dispor sobre a situação de animais nas vias públicas, em decorrência de riscos à vida e à integridade física das pessoas e dos próprios animais.

Por um lado, desde que não haja a criação de novas despesas não autorizadas para o Município, citar atos como fiscalizações, autuações de infrações, bem como a eventual aplicação de penalidades pelo descumprimento da lei não cria nenhuma nova atribuição ao Poder Executivo, que já possui esses deveres em decorrência de suas funções institucionais.

A bem da verdade, por outro lado, determinar atos como apreensões de animais, realização de leilões, colocação para adoção, destinação dos recursos arrecadados com as multas para a Secretaria Municipal de Agricultura, proporcionar alojamento para os animais e atuar em conjunto com entidades de proteção aos animais, evidenciam a tentativa de dispor sobre atos e serviços que competem privativamente ao Executivo.

⁴ Lei Orgânica do Município de Sertão Santana:

Art. 46. São de iniciativa privativa do Prefeito os projetos de lei e as emendas à Lei Orgânica que disponham sobre:

(...)

III - Criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública direta; (grifamos)

(...)

Art. 64-A. Compete privativamente ao Prefeito: (Artigo incluído pela Emenda à Lei Orgânica no 07, de 2007)

(...)

V - dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei; (Inciso incluído pela Emenda à Lei Orgânica no 07, de 2007)

⁵ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Sertão Santana:

Art. 2º- São poderes do Município: o Legislativo e o Executivo, independentes e harmônicos entre si.

§ 1º- É vedada a delegação de atribuições entre os poderes, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 2º- O cidadão que exerça função num dos poderes, não poderá exercer qualquer função no outro. (grifou-se)

A título de exemplo, cita-se jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS), como demonstram a ementas a seguir transcritas, em situações semelhantes à ora analisada:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei - Art. 17 da Lei Complementar n. 450, de 18 de janeiro de 2002, do Município de Santos - **Altera a redação de dispositivo do Código de Posturas do Município** - Proíbe a instalação de novos postos ou bombas de combustíveis a uma distancia inferior a duzentos metros de escolas, etc - Preceito legal originário de emenda, pelo Legislativo, a projeto de lei do Executivo - Alteração que não descaracteriza o intuito da lei de zelar pela segurança da população - Lei de caráter genérico e abstrato Observância do princípio da isonomia - **Ausência de vício de iniciativa ou ofensa ao princípio da separação dos Poderes** - Ação julgada improcedente. (TJSP; Feito não especificado 9026952-58.2003.8.26.0000; Relator (a): Paulo Fernando Lopes Franco; Órgão Julgador: Orgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 29/09/2005) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE A INCIDÊNCIA DE MULTA NO CASO DE DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO PREVISTA EM LEI MUNICIPAL, E A DESTINAÇÃO DA RESPECTIVA ARRECADAÇÃO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. OCORRÊNCIA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026578708, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 08/06/2009) (grifou-se)

No caso em tela, por entender se tratar de iniciativa concorrente, alguns Tribunais têm decidido neste sentido, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), como demonstra a ementa a seguir transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei - Art. 17 da Lei Complementar n. 450, de 18 de janeiro de 2002, do Município de Santos - **Altera a redação de dispositivo do Código de Posturas do Município** - Proíbe a instalação de novos postos ou bombas de combustíveis a uma distancia inferior a duzentos metros de escolas, etc - **Preceito legal originário de emenda, pelo Legislativo, a projeto de lei do Executivo** - Alteração que não descaracteriza o intuito da lei de zelar pela segurança da população - Lei de caráter genérico e abstrato Observância do princípio da isonomia - **Ausência de vício de iniciativa ou ofensa ao princípio da separação dos Poderes** - Ação julgada improcedente. (TJSP; Feito não especificado 9026952-58.2003.8.26.0000; Relator (a): Paulo Fernando Lopes Franco; Órgão Julgador: Orgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 29/09/2005) (grifou-se)

Por outro lado, existem entendimentos em sentido contrário, a exemplo de outra ementa oriunda da jurisprudência do TJRS:

ADIN. CARAZINHO. LEIS MUNICIPAIS NºS 76/02 E 78/02, QUE MODIFICARAM O ARTIGO 23 DO CÓDIGO DE POSTURAS, DISPONDO SOBRE A UTILIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS PARA A REALIZAÇÃO DE TESTES PELOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES. **VÍCIO MATERIAL E FORMAL. INICIATIVA DO EXECUTIVO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (7 FLS.D). (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005303987, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 10/03/2003) (grifou-se)

Porém, percebe-se uma sensível peculiaridade no julgado do TJRS: não é a matéria de posturas municipais em si que enseja a inconstitucionalidade, mas a iniciativa do Legislativo em, através de uma lei nesta matéria, tentar impor obrigações ao Executivo.

Assim, à luz da fundamentação legal, doutrinária e jurisprudencial acima descrita, considera-se ilegítima a iniciativa do Poder Legislativo para a maior parte dos casos com este objeto.

Entretanto, fazendo uma análise menos restritiva da situação e com o fim de assegurar o êxito da proposição considerando a relevância da matéria para o interesse local, constata-se que seu conteúdo se refere a comportamento humano, relacionando-se a normas do que se convencionou chamar de “posturas municipais”. Por “posturas” entenda-se normas que objetivam a regular o comportamento das pessoas e suas manifestações enquanto atividade econômica ou não, a fim de propiciar a convivência e a civilidade no Município e, ainda, sem causar riscos ou danos ao ambiente urbano, ao patrimônio, à saúde e ao sossego públicos, inclusive a poluição de caráter sonora e visual.

Em princípio, no que se refere à iniciativa para deflagrar o processo legislativo em matéria de posturas municipais, o entendimento majoritário é de que se trata de iniciativa concorrente. A seguir tem-se o enfrentamento da questão.

A iniciativa pode ser reservada ou concorrente. A iniciativa reservada é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa. A iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva, podendo ser exercida pelo Executivo, pelo Legislativo ou, inclusive, pela própria sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso em tela, entendemos que se trata de iniciativa concorrente, pois a Lei Orgânica do Município não reserva competência privativa da matéria ao Executivo. Por isso, não seria a matéria de posturas municipais em si que ensejaria eventual inconstitucionalidade na iniciativa, mas a tentativa do Legislativo em, através de uma lei nesta matéria, tentar impor atribuições ou obrigações ao Executivo ou a seus órgãos. Neste sentido, a título de exemplo, veja-se a seguinte jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina (TJSC):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 812, DE 13.07.2011 DO MUNICÍPIO DE BLUMENAU, QUE ACRESCENTA DISPOSITIVOS AO ART. 45, DA LEI N. 2.047, DE 25.11.1974 (CÓDIGO DE POSTURAS MUNICIPAL DE BLUMENAU). LEI MUNICIPAL QUE IMPÔS AO EXECUTIVO MUNICIPAL ENCARGOS CONSISTENTES, NA ATRIBUIÇÃO DE FUNÇÃO A VIGILÂNCIA SANITÁRIA (...) DISPOSIÇÕES DA LEI MUNICIPAL IMPUGNADA QUE VERSAM SOBRE TEMA CUJA INICIATIVA ERA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO LOCAL. SITUAÇÃO QUE REVELA INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA SEPARAÇÃO E DA HARMONIA ENTRE OS PODERES. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA ESFERA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. VIOLAÇÃO DOS ARTS. ARTS. 50, INC. VI E 71, INCS. I E IV, LETRA "A", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM EFEITOS EX TUNC. (TJSC, Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2012.014225-7, de Blumenau, rel. Des. Nelson Schaefer Martins, Órgão Especial, j. 20-02-2013) (grifou-se)

Em relação a alguns dos aspectos analisados, a Administração Pública, revestida de seu poder de polícia, pode determinar deveres ou restrições em prol do bem-estar social, através de sua prerrogativa constitucional, em razão do interesse público da coletividade.

Outrossim, por uma questão de pertinência temática e para evitar futura necessidade de consolidação de leis, observa-se correto o objetivo da proposição no sentido de alterar a lei Complementar nº 1, de 23 de abril de 2009, que institui o Código de Posturas do Município, o que requer a adoção do rito complementar⁶.

III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade parcial do Projeto de Lei Complementar nº 9, de 2019, isto é, tão somente em relação aos seguintes dispositivos que devem ser mantidos:

- art. 157, incisos XI a XV;
- art. 158, §§ 2º e 3º;
- art. 158-A, *caput*.

Já os seguintes dispositivos devem ser retirados da versão final do texto do projeto de lei por se referirem a matérias de competência reservada ao Executivo, contrariando assim o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as

⁶

⁶ Lei Orgânica do Município de Sertão Santana:

Art. 47- As Leis Complementares exigem, para a sua aprovação, voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara e versam sobre as seguintes matérias:

(...)

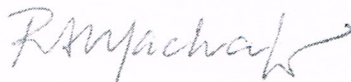
II - Código de Posturas e Obras ou Edificações; (grifamos)

disposições das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município e a orientação jurisprudencial:

- art. 150, *caput* e §§ 1º e 2º;
- art. 158, § 1º;
- incisos I, II, III e parágrafo único do art. 158-A.

Dessa forma, recomenda-se a reescrever o texto do projeto de lei analisado à luz destas orientações.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM