



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



CARAZINHO - RS
Página 1 de 5

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 113/2019

Matéria: PLL 45/2019

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. AUTORIA DE VEREADOR. PERMITE A IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE ECOBARREIRAS NOS RIOS DO MUNICÍPIO. VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS INEXISTENTES COM EXCEÇÃO DO ART. 3º. INGERÊNCIA NA GESTÃO DO PODER EXECUTIVO. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVA**

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão Processante ao Departamento Jurídico desta Casa Legislativa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do projeto de lei nº 45, de 24 de maio de 2019, de autoria de vereador, que *Dispõe sobre a instalação de sistemas e ecobarreiras na rede hidrográfica para contenção de resíduos nos córregos e rios do Município de Carazinho.*

Os motivos foram apresentados.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

O projeto de lei autoriza a instalação de sistemas de ecobarragem – barragem de lixo – para a contenção de resíduos sólidos, nos córregos e rios do Município de Carazinho. Refere, ainda, competir ao Poder Executivo regulamentar a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias, a contar de sua publicação.

Segundo a exposição de motivos:

O presente projeto de lei visa promover ações para a instalação de um sistema flutuante móvel chamado de Ecobarreira (barragem de lixo) para a contenção de resíduos sólidos nos córregos e rios da cidade de Carazinho. Água é vida, com certeza vocês já ouviram essa frase muitas vezes, portanto é verdadeira, a qual vem motivando a crescente preocupação com a problemática do despejo de lixos nas redes hidrográficas e seu impacto junto à conservação ambiental, bem como a importância da coleta e reciclagem do lixo flutuante, que vem afetando às áreas de desenvolvimento sustentável. Poluir os rios é uma forma de minar a própria existência humana, onde detectamos uma das mais graves consequências, entre outras, que esses resíduos despejados de forma incorreta nos nossos rios acabam sendo levados pela correnteza, onde se transformam em armadilhas para muitos animais marinhos, desencadeando um processo avassalador para o planeta. Para tal, o referido Projeto de Lei, vem contribuir a fim de amenizar essa desastrosa poluição hídrica, pois esse sistema visa sua aplicabilidade na área de desenvolvimento sustentável, envolvendo a análise sócio-ambiental, de técnicas de redução ao aporte de lixo flutuante. A instalação da Ecobarreira impede que esses materiais percorram o caminho do rio e parem nas margens, causando sérios danos ao equilíbrio ecológico, como assoreamento, interferência na cadeia alimentar, bem como a poluição das águas. Destarte que o sistema de Ecobarragem por sua característica sustentável, tende a abranger uma gama variada de atividades que, ao longo do processo, estimulam a interação entre sociedade e meio-ambiente. Sendo assim, é de salientar que a medida proposta



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



CARAZINHO - RS
Página 2 de 5

reveste-se de elevado interesse público, por objetivar a preservação da estrutura ambiental, pois o processo vem sendo implantado, com êxito, em várias redes hídricas brasileiras. Desta forma, trata-se de medida de baixo impacto orçamentário, com alto retorno, pois visa solucionar o problema de descarte inadequado de lixo sólido nos córregos e rios da nossa cidade.

A competência material para legislar sobre o meio ambiente é concorrente entre União, estados e Distrito Federal¹. Inobstante isso, certo é que o Município de Carazinho, com base em seu interesse local², possui, também, competência para legislar sobre o assunto, desde, claro, que não haja contrariedade entre normas, o que, felizmente, no caso, não se observa.

Já a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo está umbilicalmente ligada à criação de cargos, funções e regime jurídico dos servidores públicos e à criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos da Administração Pública, conforme consta na Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB e, por simetria, na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul – CERGS e na Lei Orgânica do Município de Carazinho - LOM³.

¹ (CF/1988): Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

[...]

² (CF/1988) Art. 30 Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(LOM): Art. 18 – Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

[...]

XXIII – Legislar sobre assuntos de interesse local.

³ (CRFB): Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

(CERGS): Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

II - disponham sobre:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



CARAZINHO - RS
Página 3 de 5

A vedação ao aumento de despesas, por sua vez, encontra-se restrita às matérias privativas do Chefe do Poder Executivo⁴ (matéria também constante nas leis estaduais e nas leis orgânicas municipais), de sorte que a criação de despesas ao Poder Executivo por parte de vereador quando da proposta de lei, por si só, é incapaz de caracterizar o vício de iniciativa, a menos que faça referência aos servidores públicos e/ou organização administrativa.

Nesse sentido seguem dois precedentes advindos do STF, senão veja-se:

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado. [ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011.]

Fácil perceber que a Corte Suprema, além de entender que não há vícios de iniciativa para todo e qualquer projeto de lei de parlamentar que crie despesas ao Poder Executivo, também entende não haver vícios quando tais projetos estabeleçam procedimentos administrativos, desde que desvinculados das matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

-
- a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;
 - b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;
 - c) organização da Defensoria Pública do Estado;
 - d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.
- (LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa 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, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
 - III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
 - IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

⁴ (CRFB): Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

- I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;
- II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



CARAZINHO - RS
Página 4 de 5

Não se permite mais fazer, por assim dizer, um juízo de valor abstrato, desprovido de senso crítico aos projetos de leis apresentados por parlamentares. Ao contrário, há que se realizar um detalhado estudo para cada caso protocolado nesta Casa, para só então tomar partido quanto à existência ou não de vício de iniciativa.

Como exemplo, tem-se o precedente abaixo originado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJRS, que reforça, com clareza, tudo o que fora até aqui exposto, a saber:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.547/2018, DO MUNICÍPIO DE PELOTAS, QUE ACRESCENTOU O INCISO XI AO ART. 33 DA LEI MUNICIPAL Nº 4.594/2000 (CÓDIGO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE). INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AUSÊNCIA DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. MATÉRIA QUE NÃO É DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA DE AUMENTO DE DESPESAS. PRECEDENTES. I - Na hipótese, a lei impugnada proíbe, que o Município de Pelotas, receba ou deposite resíduos sólidos oriundos de outros municípios, para fins de disposição final, não atingindo a prestação do serviço público de saneamento básico pelo próprio Poder Executivo local. Portanto, não se verifica ofensa aos princípios da harmonia e independência entre os poderes, pois a matéria em discussão não é privativa do Chefe do Poder Executivo. II - De igual forma, não restou violado o art. 60, II, alínea d da Constituição Estadual, já citado, pois o Legislativo Municipal, não legislou sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da Administração Pública, não sendo estabelecida qualquer obrigação ou atribuição ao Poder Executivo Municipal. III O dispositivo legal impugnado, não prevê qualquer aumento de despesa a ser suportada pelo ente municipal e, tampouco, a proponente o apontou. Inconstitucionalidade não configurada. POR MAIORIA, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70077254662, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 13/08/2018)

Lançadas tais premissas e lendo cada artigo do projeto de lei apresentado, com exceção do art. 3º, não se evidencia que o vereador tratou de regime jurídico de servidores públicos e/ou de criação, atribuições e estruturação de secretarias e órgãos do Poder Executivo.

De mais a mais, a permissão prevista na minuta de lei para se instituir sistemas de ecobarreiras em rios municipais, não ocasiona, por si, aumento de despesa ao Poder Executivo, já que este, ao regulamentar a lei, poderá fazer de modo com que a implantação dos sistemas seja feita apenas por particulares, já que o projeto, em nenhum momento, impõe que a instalação seja arcada pelo Município.

Contudo, a imposição de prazo para que o Poder Executivo regulamente o disposto na lei (art. 3º), por impor a confecção de ato regulamentar em prazo certo e determinado, interfere na gestão administrativa, atribuição exclusiva do Prefeito Municipal, violando, sobremaneira, o princípio constitucional da harmonia e separação dos poderes⁵.

⁵ (TJSP): AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.730, de 9-5-2018, da Estância Turística de Salto, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade aos postos de combustíveis de informar de forma escrita e em local visível, nas bombas ou de combustíveis ou próxima delas, se a gasolina é formulada ou refinada, assim como os dados de identificação de seu fornecedor'. Princípio da causa de pedir aberta. Não vinculação aos



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



CARAZINHO - RS
Página 5 de 5

POR TAIS RAZÕES, opina-se pela viabilidade técnico-jurídica do PLL nº 45/2019, com a ressalva de que o art. 3º contraria os arts. 5º, 8º e 60, todos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

CARAZINHO (RS), 28 de maio de 2019.

LUÍS FERNANDO BOURSCHEID
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020
OAB/RS 93.542

fundamentos constantes da petição inicial. Inconstitucionalidade por fundamento diverso. Características do combustível comercializado. Tema relacionado a energia e recursos minerais. Arts. 22, IV e XII, e 238, da CF/88. Competência normativa da União. Invasão da competência legislativa privativa da União. Ocorrência de vício formal. Competência da ANP, entidade submetida ao regime autárquico especial, vinculada ao Ministério de Minas e Energia. Leis nº 9.478/97 e nº 9.847/99 e Resoluções ANP 40, de 25-10-2013, e 41, de 5-11-2013. Violação de regra de repartição constitucional de competência legislativa e, por consequência, do princípio federativo de que trata o art. 144 da Constituição Estadual. Fixação de prazo para que o Poder Executivo regulamentar lei. Violação do princípio da separação dos poderes. Direção superior da Administração. Ato da reserva da Administração. Atuação administrativa amparada por critérios de conveniência e oportunidade. Inconstitucionalidade do art. 5º da Lei nº 3.730, de 9-5-2018, e incidental do art. 47, III, da CE/89. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2025788-21.2019.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/05/2019; Data de Registro: 20/05/2019)