

Porto Alegre, 17 de fevereiro de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 8.536/2020

I. O Poder Legislativo do Município de Carazinho, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2020, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "Altera a redação do parágrafo único do artigo 190 da lei complementar nº 003/85 que institui o Código de Posturas do Município e dá outras".

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

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva³ ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Assim, além da iniciativa, aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.

A bem da verdade, constata-se a atribuição de funções a serem desempenhadas pelo Executivo, necessárias à eficácia da lei, a exemplo do envio de notificações a proprietários de terrenos, prorrogação de prazos e aplicação de multas.

Ocorre que os serviços de autuação, aplicação de multas e destinação dos recursos arrecadados relacionam-se diretamente aos atos de fiscalização e administração do Município, interferindo, dessa forma, na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que são atribuições típicas do Poder Executivo, executadas por meio dos órgãos afins a

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 7º - A competência legislativa e administrativa do Município, estabelecida nas Constituições Federal e Estadual, será exercida na forma disciplinada nas leis e regulamentos municipais.

³ Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

estas atividades na estrutura administrativa municipal. Nesse contexto, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município sobre a iniciativa quanto aos serviços públicos da Administração local:

Art. 53 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

Ainda neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo da proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles⁴ deixou a seguinte lição:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos municípios**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;** (grifou-se)

Outrossim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o princípio consagrado na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos demais entes federativos⁵.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nas competências de um Poder pelo outro. Nesta mesma direção, a título de exemplo, cita-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP), como demonstra a ementa a seguir transcrita, em situação semelhante à ora analisada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação da Lei Municipal nº. 9.804, de 21 de março de 2016, do município de Santo André que dispõe sobre a execução de limpeza em terrenos vagos pelos seus proprietários e dá outras providências. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo, pois se trata de matéria de competência privativa do Poder Executivo. Violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes

⁴ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

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.

Lei Orgânica do Município de Carazinho:

Art. 3º - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único – Salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica, **é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições e ao cidadão investido na função de um deles, o exercício de função em outro.** (grifou-se)

estatais. Cabe ao Executivo a iniciativa de lei sobre Administração Pública. Ademais, houve criação de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º, § 2º, 24, § 2º, item 4, 47, II e XIV, 25 e 144, todos da Constituição Bandeirante. **Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2092442-92.2016.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/09/2016; Data de Registro: 29/09/2016) (grifou-se)

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJ/RS) compartilha do mesmo entendimento, a exemplo da ementa a seguir transcrita, aplicável no que couber ao caso em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO ANGELO. PRELIMINAR. (...) LEI MUNICIPAL N.º 3.826/2014 QUE ESTABELECE NORMAS E SANÇÕES PARA ATOS LESIVOS À LIMPEZA PÚBLICA. (...) MÉRITO Inconstitucionalidade material de lei do Município de Santo Ângelo que **estabelece normas e sanções para atos lesivos à limpeza pública e dá outras providências. Violação ao princípio da separação dos poderes.** Afronta ao artigo 8º, artigo 10, artigo 60, inciso II, alínea "d", artigo 61, inciso I e artigo 82, incisos III e VII, todos da Constituição Estadual. **REJEITARAM A PRELIMINAR. NO MÉRITO, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061023677, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Rui Portanova, Julgado em 17/11/2014) (grifos nossos)

Dessa forma, a título de sugestão e com o fim de não só assegurar o êxito da proposição considerando a relevância da matéria para o interesse local, mas principalmente de evitar eventual declaração de inconstitucionalidade caso a proposição venha a prosperar e ser promulgada como lei, sugere-se alterar o texto do projeto de lei para uma redação semelhante a seguinte proposta:

Art. 1º- Altera a redação e insere §§ 1º e 2º ao art. 190 da Lei Complementar nº 3, de 1985, que passa a vigorar com a seguinte redação:

§ 1º Em havendo imóvel edificado ou não, coberto de mato, pantanoso ou servido de depósito de lixo dentro dos limites da cidade, vilas e povoados, o proprietário do imóvel deverá mantê-lo limpo, sob pena de notificação do Município para fazê-lo no prazo de 15 dias, devendo informar a realização do serviço de limpeza ou solicitar a prorrogação deste prazo uma vez, por igual período.

§ 2º O não cumprimento das providências ou do prazo estipulado no § 1º implicará na aplicação de multa cabível, conforme previsto no art. 192 deste Código e, em caso de reincidência, haverá a imposição de penalidade acrescida em 20%."

Outrossim, considerando que o Código de Posturas do Município é uma lei complementar, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei Orgânica Municipal, quaisquer alterações nesta matéria devem seguir rito processual legislativo idêntico:

Art. 27 A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e aos cidadãos.
(...)

§ 2º As Leis Complementares serão aprovadas pela maioria absoluta dos Vereadores.
(...)

Art. 28 Serão objeto de **lei complementar**:

IGAM[®]

(...)

II - Código de Posturas; (grifamos)

Por esta razão, apesar da alteração de conteúdo sugerida, observa-se correto do pronto de vista formal o rito processual legislativo complementar.

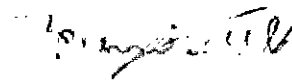
III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade parcial do Projeto de Lei Complementar nº 1, de 2020: o Legislativo pode apresentar proposição para dispor sobre a matéria, desde que sem determinar a atribuição ou a execução de funções ao Executivo ou aos órgãos deste Poder.

Dessa maneira, a fim de evitar riscos de inviabilidade da proposição ou até mesmo eventual declaração de inconstitucionalidade, a título de sugestão orienta-se a alterar o texto da proposição para uma redação semelhante à sugerida no item II desta Orientação Técnica, lembrando de manter observância ao processo legislativo complementar do Código de Posturas.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM



Bruno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor Jurídico do IGAM