Câmara Municipal

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Projeto de Lei do Legislativo nº 008/2020 – *De autoria do Vereador Gérson Araújo* – Declara zona residencial e comercial a Rua Dilo Gianeli, no Bairro Parque das Nações e Rua Joana G. Magalhães, no Bairro Jardim Yara.

Sendo assim, por ser legal e regimental, somos de parecer favorável à sua apreciação pelo Plenário.

PARECER FAVORÁVEL.

Plenário Dr. Durval Nicolau, 20 de abril de 2020.

PATRÍCIA MAGALHÃES TEIXEIRA NOGUEIRA MOLLO

RUI NOVA ONDA

GÉRSON ARAÚJO

Câmara Municipal

COMISSÃO DE OBRAS, SERVIÇOS PÚBLICOS E ATIVIDADES PRIVADAS

Projeto de Lei do Legislativo nº 008/2020 – *De autoria do Vereador Gérson Araújo* – Declara zona residencial e comercial a Rua Dilo Gianeli, no Bairro Parque das Nações e Rua Joana G. Magalhães, no Bairro Jardim Yara.

Em atenção ao referido documento, somos de parecer favorável à sua apreciação pelo Plenário.

PARECER FAVORÁVEL.

Plenário Dr. Durval Nicolau, 20 de abril de 2020.

LUÍS CARLOS DOMICIANO

JOÃO LUÍS MORETTO

JOÃO BATISTA COSTA

APROVADO EM VOTAÇÃO ÚNICA
23 / 03 / 2020
PRESIDENTE

Excelentíssimo Senhor
Presidente da Câmara Municipal.

PROJETO DE LEI DO LEGISLATIVO Nº 008/2020

"Declara zona residencial e comercial a Rua Dilo Gianeli, no Bairro Parque das Nações e Rua Joana G. Magalhães, no Bairro Jardim Yara"

A Câmara Municipal de São João da Boa Vista, APROVA:

Art. 1º - Fica declarada zona residencial e comercial a Rua Dilo Gianeli, no Bairro Parque das Nações e Rua Joana G. Magalhães, no Bairro Jardim Yara.

Art. 2º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Ficam revogadas as disposições em contrário.

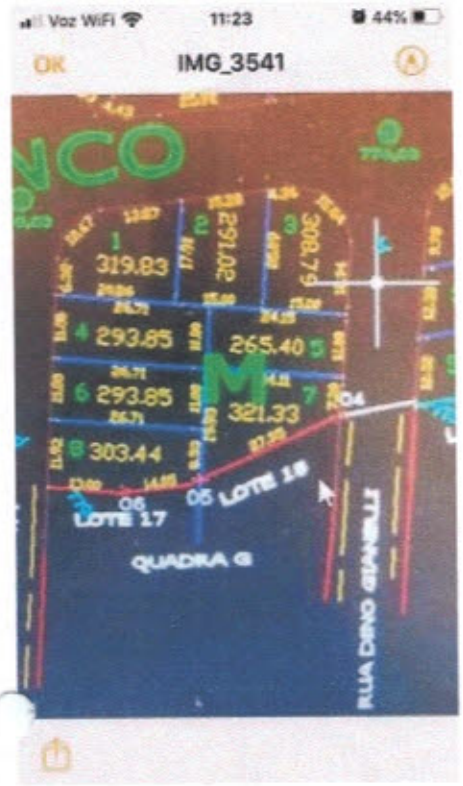
Plenário Dr. Durval Nicolau, 12 de março de 2.020

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO
16 / 03 / 2020
PRESIDENTE

GERSON ARAÚJO
VEREADOR - MDB

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO
DATA 22 / 04 / 2020
PRESIDENTE

JUSTIFICATIVA: Apresento esta propositura tendo em vista a reivindicação de vários proprietários de imóveis, que reivindicam seja providenciado a permissão para a abertura de estabelecimentos comerciais nas referidas vias públicas.
Ressalto também a grande dificuldade que as pessoas estão tendo em encontrar emprego em nossa cidade, o que tem gerado grandes conflitos sociais, sendo que a abertura do próprio negócio tem sido o modo encontrado por diversas famílias para saírem dessa crise.
Pelo exposto, solicito o apoio dos nobres colegas na aprovação desse projeto.


Voz WiFi
11:23
44%
OK
IMG_3541
319.83
293.85
293.85
303.44
265.40
321.33
LOTE 17
QUADRA G
RUA DINO GIANELLI

Porto Alegre, 13 de março de 2020.

Orientação Técnica IGAM nº 12.981/2020

I. O Poder Legislativo do Município de São João da Boa Vista, encaminha o processo referente ao Projeto de Lei nº 8, de 2016, de autoria do Poder Executivo do Município de Bauru (SP), que tem como ementa "Dispõe sobre a limpeza de terrenos particulares baldios, casas e construções abandonadas ou desocupadas localizadas no perímetro urbano", e solicita a emissão de orientação técnica sobre a possibilidade de tal projeto de lei no âmbito da Câmara Municipal.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal[1] e a Lei Orgânica Municipal[2] quanto à autonomia desse ente federativo para legislar sobre matérias de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza[3] ensina 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 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)

Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Considerando que a autoria do projeto de lei encaminhado como modelo é do Executivo, constata-se a atribuição de funções a serem desempenhadas pelo próprio Executivo, necessárias à eficácia da lei, a exemplo da limpeza, capina e roçado de terrenos "a critério da Administração Municipal", fiscalizações, o envio de notificações a proprietários de terreno, autuações de infrações e aplicações de multas, levantamento de informações cadastrais, entre outras, medidas estas a serem praticadas por órgãos diversos da estrutura administrativa daquele Poder como a Secretaria Municipal de Saúde, Departamento de Saúde Coletiva, Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Departamento Água e Esgotos (DAE), Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano (EMDURB), Fundação de Previdência dos Servidores

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

[2] ARTIGO 7º:- Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras, as seguintes atribuições:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Públicos (FUNPREV), e a Divisão de Receitas Imobiliárias da Secretária Municipal de Economia e Finanças. Neste sentido, veja-se o que dispõe a Lei Orgânica Municipal:

> ARTIGO 45:- **São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:**
> (...)
> III - criação, estruturação e **atribuições de Secretaria ou Departamento equivalente e órgãos da Administração Pública**;
> (...)
> ARTIGO 64:- **Compete ao Prefeito**, entre outras atribuições:
> (...)
> XVI - **promover os serviços** e obras da administração pública; (grifou-se)

Ocorre que, no caso da elaboração do projeto de lei por iniciativa dos Vereadores, tal caracteriza a atribuição de funções por um Poder ao outro no Município e, assim, a ofensa do princípio da independência e harmonia entre os Poderes[4]. A título de exemplo, cita-se jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJ/SP), como demonstra a ementa a seguir transcrita, em situação idêntica 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. Vicio 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 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,

[4] Constituição Federal:
Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Constituição do Estado de São Paulo:
Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. § 1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.
§ 2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.
Lei Orgânica do Município de São João da Boa Vista:
ARTIGO 2º:- O Governo Municipal é exercido pela Câmara de Vereadores e pelo Prefeito.
PARÁGRAFO ÚNICO:- **O Legislativo e o Executivo são poderes do Município, independentes e harmônicos entre si.** (grifou-se)

> 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)

Assim, à luz da fundamentação legal, doutrinária e jurisprudencial acima descrita, considera-se ilegítima a presente iniciativa do Poder Legislativo, fato que seria obstáculo para demais análises.

Porém, fazendo uma análise menos restritiva e com o fim de assegurar o êxito da proposição considerando a relevância da matéria para o interesse público 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 vinculada, privativa ou concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem que exercê-la, em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente deve ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado na Lei Orgânica do Município.

A iniciativa privativa 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, por entender se tratar de iniciativa concorrente, alguns Tribunais têm decidido neste sentido, a exemplo do 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)

Ou seja, dessa forma, não se estaria criando lei nova, mas tão somente alterando lei já existente.

Por outro lado, existem entendimentos em sentido contrário, a exemplo da seguinte 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 PUBLICAS 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.

A título de reforço do entendimento que estamos desenvolvendo neste parecer, recomenda-se, sempre que possível, evitar a elaboração de várias leis que venham a dispor sobre o mesmo assunto, proliferando de maneira esparsa em vez de uma legislação sistematizada e abrangente, o que acaba acarretando futura necessidade de consolidação, nos termos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Sendo assim, preferencialmente a uma lei autônoma que venha a dispor sobre esta matéria, o ideal seria alterar a lei já existente e vigente, inserindo os dispositivos do projeto de lei em análise no Código de Posturas.

Por oportuno, convém fazer ainda um esclarecimento: se a Lei Orgânica do Município reservar ao Código de Posturas o rito legislativo das leis complementares, a intenção legislativa estará corretamente proposta se o for como projeto de lei complementar, com a devida observância do rito especial de votação e aprovação.

Por fim, a título de observação, fato que merece ser comentado consiste na intenção de propositura de lei tomando-se como base lei vigente ou projeto de lei de outro Município. Esclareça-se que isso não é garantia de legalidade, pois, embora neste caso se conheça a origem da iniciativa, muitas vezes não se conhece se a iniciativa partiu do Executivo ou do Legislativo, tampouco como ocorreu a tramitação do processo legislativo que originou aquela lei ou pelo qual esteja tramitando a proposição em outro Município.

Pode acontecer também que a aprovação e a sanção de um projeto de lei em outro Município sejam muito recentes para abalizar garantia de constitucionalidade, pois sabe-se que até uma lei ser declarada inconstitucional pelo Poder Judiciário, ela continua operando efeitos. Se, porventura, essa lei vier a ser declarada inconstitucional posteriormente pelos motivos acima

expostos, o Município consulente poderá vir a incorrer no mesmo problema.

Por todas estas razões, recomenda-se evitar recorrer a esses expedientes de copiar iniciativas de outros Municípios como subsídio para inspirar a atividade legislativa da elaboração de leis, ou então tomar os devidos cuidados ao utilizá-las.

III. Diante do exposto, estritamente da forma como está apresentado, conclui-se pela inviabilidade da propositura de lei para dispor "sobre a limpeza de terrenos particulares baldios, casas e construções abandonadas ou desocupadas localizadas no perímetro urbano" pela via da iniciativa parlamentar, por se referir a matérias de competência reservada ao Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes no Município, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica Municipal, além da orientação jurisprudencial.

Porém, a título de exemplo e sugestão, pode-se propô-la sob a forma de projeto de lei destinado a alterar o Código de Posturas e desde que se tome cuidado ao redigir a proposição no sentido de não criar ou determinar obrigações para o Poder Executivo, conforme explicado ao longo do item II desta Orientação Técnica.

Por fim, já que se trata de um objeto meritório, a título de sugestão, também pode-se fazer a proposição sob a forma de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

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

Brunno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor Jurídico do IGAM