

Porto Alegre, 23 de fevereiro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 4.501/2017.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, solicita orientação acerca do Projeto de Lei nº 35, de 2017, de origem do mesmo Poder, que visa dispor "sobre a limpeza de fezes de animais em praças, parques e logradouros públicos".

II. Os Municípios, na Constituição Federal, possuem a condição de entes federados, dotados de autonomia política, financeira e administrativa, regidos por suas Leis Orgânicas.

A estes entes da Federação foram distribuídas competências legislativas, especialmente a de legislar sobre assunto de interesse local, de acordo com o inciso I do art. 30 da Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Considerando que a matéria vinda à consulta é transversal e diz respeito a meio ambiente e posturas, interessa mencionar que a LOM não reservou a iniciativa da matéria à Câmara ou ao Prefeito, mas estabelece que o Município possui Código de Posturas:

Art. 24. A discussão e a votação da matéria constante da Ordem do Dia só poderão ser efetuadas com a presença de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara. (MODIFICADO PELA EMENDA Nº 13, DE 29/12/2004)

(...)

§ 2º Dependerão do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara a aprovação e as alterações das seguintes matérias:

(...);

6 - Código de Posturas;

Cumprido dizer que mesmo não havendo reserva de iniciativa na matéria ambiental, ao dispor sobre posturas e meio ambiente o Vereador deve ter cautela para não adentrar em assuntos de iniciativa reservada ao Prefeito.

III. Assim, visto que o assunto é de competência material do Município, é preciso verificar se a iniciativa legislativa para deflagrar o processo legislativo foi atendida.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, busca-se nas lições de André Leandro Barbi de Souza¹ o significado de iniciativa legislativa:

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.

Deste modo, no caso concreto, deve ser excluído da proposição o art. 4º, que diz que o Poder Executivo regulamentará a lei, tendo em vista que consiste em uma criação de atribuição ao outro Poder.

A jurisprudência não é unânime acerca da possibilidade do Vereador estabelecer multa, sendo que alguns Tribunais entendem que ao fixar a multa está impondo o dever de fiscalizar ao Executivo. Não é esse o entendimento deste Instituto, porém neste sentido segue jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

2093859-80.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Relator(a): Carlos Bueno
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 03/08/2016
Data de registro: 08/08/2016

Ementa: "Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 11.984, de 25 de abril de 2016, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a obrigatoriedade dos Proprietários de Animais, Responsáveis e os Condutores a Recolherem as Fezes de Cães, no Município São José do Rio Preto' – Usurpação de competência – Ocorrência. Preliminar - Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município e da Constituição Federal que não sejam de observância obrigatória ou que não foram reproduzidos pela Constituição Estadual – Inadmissibilidade – Ausência de parametricidade. Mérito – Arts. 2º, 3º e 4º - Obrigação de fiscalizar o cumprimento da norma e aplicar sanções, de criar um banco de dados de infratores (pois há previsão de aumento de pena em caso de reincidência) e de realizar programa educativo sobre o

¹ SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. P 31 e 32.

comportamento de animais domésticos em locais públicos – Inadmissibilidade. Ato da Câmara Municipal que adentra nas atividades reservadas ao Executivo – Vício de iniciativa – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente à gestão municipal – Inteligência dos arts. 5º, 47, II, XIV, XIX, 'a', 144, da CE/89 – Competência do Chefe do Executivo para dispor sobre planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Inconstitucionalidade dos arts. 2º, 3º e 4º, da Lei nº 11.984, de 25 de abril de 2016, do Município de São José do Rio Preto - Ação procedente em parte."

Assim, recomenda-se a leitura do inteiro teor do acórdão.

Também deve ser excluído o art. 5º, vez que não faz sentido na norma que atribui obrigações aos cidadãos.

Ainda é necessário que se verifique a existência de Código de Posturas, havendo, a matéria se alinha à alteração no referido Código por meio da espécie legislativa adequada, ou seja, em se tratando de lei complementar, deverá ser alterado por meio de projeto de lei complementar.

Quanto à técnica legislativa, à luz da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998², sugere-se que a epígrafe da proposição deixe de seguir em modo negrito e que já se adote a forma prevista para a lei.

Que a ementa não conste no modo negrito, entre aspas e maiúsculo, sendo o recuo suficiente para realçá-la.

Sugere-se que a unidade básica de articulação da lei figure de acordo com o art. 10 da Lei Complementar nº 95, de 1998, ou seja, sem modo negrito, utilizando-se a seguinte simbologia para representar os números ordinais: "º" até o 9º, não seguida de hífen. Da maneira posta no texto projetado simboliza grau. Ainda que os artigos sejam referidos na forma abreviada.

Retire-se o texto que refere a autoria entre a ementa e o art. 1º.

IV. Diante do exposto, conclui-se em que a matéria ambiental e de posturas ser de iniciativa comum, a viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 35, de 2017, depende da exclusão dos dispositivos mencionados na consulta que criam atribuição para a Administração. No entanto, é preciso advertir que a jurisprudência acostada do

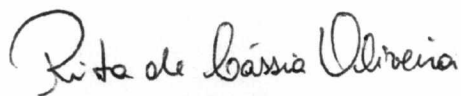
² Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

IGAM[®]

TJSP traz o entendimento de que o Vereador não poderia impor a multa, em razão do Executivo via a aplicá-la. Deste modo, a lei se tornaria inócua.

Veja-se ainda para o assunto em pauta quanto à existência de Código de Posturas, havendo, deve-se preceder a alteração no nesse.

O IGAM permanece à disposição.



Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM