

CONSULTA/3399/2015/WK/AC

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE IBITINGA – SP

At.: Sra. Shirlei Henrique de Carvalho Ruedas

**Poder Legislativo municipal – Projeto de lei, de iniciativa de vereador, que busca modificar lei municipal que dispõe sobre limpeza e manutenção de terrenos particulares no Município – Análise sob o aspecto de competência – Inexistência de vício de inconstitucionalidade – Assunto de interesse local – Análise sob o enfoque da iniciativa – Polêmica – Tema afeto a posturas municipais – Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local ou concorrente – Considerações doutrinárias e jurisprudenciais (STF e TJSP).**

**CONSULTA:**

*“Atendendo pedido da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, envio Ofício nº 815/2015 do Senhor Prefeito sobre o Projeto de Lei Ordinária PLO 41/2015, (...) **levando em consideração o que foi apontado pelo Poder Executivo no ofício 815/2015**” (destaque do original).*

**ANÁLISE JURÍDICA:**

De início, aponta-se que a respeito de projetos de lei, este Corpo Jurídico se restringe à análise de constitucionalidade apenas de seus aspectos de competência e de iniciativa, de modo que lhe escapa qualquer apreciação de mérito.

Verifica-se que o projeto de lei em tela, de iniciativa de vereador, visa alterar lei municipal que “dispõe sobre a limpeza e manutenção de terrenos particulares no Município de Ibitinga e dá outras providências.”

Diante disto, pelo aspecto da competência, verifica-se que inexistente vício de inconstitucionalidade, pois, por tratar de assuntos de interesse local, o projeto de lei encontra fundamento no art. 30, inc. I, da Constituição Federal, bem como no art. 4º, inc. I, da Lei Orgânica da Municipalidade Consultante, nesses termos:

“Art. 4º. Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local”.

Sobre tais interesses é oportuno trazer lição de Hely Lopes Meirelles, assim exposta:

“Examinando-se a atividade municipal no seu tríplice aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a se desenvolver na busca de recursos para a Administração (tributação), na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos), na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores” (cf. *in* *Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 137).

Por outro lado, analisando-se o referido projeto de lei sob a perspectiva de iniciativa para sua propositura, constata-se, compulsando a Lei Orgânica Municipal em questão, que não aborda nenhum dos assuntos de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local (art. 34), no que resultaria a possibilidade de iniciativa concorrente com o Poder Legislativo.

Ao discorrer sobre os limites das leis de iniciativa do Poder Legislativo municipal, Hely Lopes Meirelles ensina que:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito à Câmara, na forma regimental” (cf. *in ob. cit.*, p. 633).

Apesar disso, deve-se destacar que o projeto de lei em comento está afeto a *posturas municipais*, cujo tema, sob a ótica da iniciativa legislativa, é controverso.

Noticia-se, portanto, que uma primeira corrente, seguida por este Corpo Jurídico, entende que a iniciativa é concorrente, permitindo-se, pois, tanto ao vereador, à comissão legislativa temática ou ao prefeito desencadear o processo legislativo de lei com esse conteúdo. Tal raciocínio se consubstancia no fato de que a iniciativa concorrente é a regra geral e que somente os casos expressa e exclusivamente reservados ao Poder Executivo não poderiam ser objeto de iniciativa do Legislativo.

Acrescente-se que o Supremo Tribunal Federal, ao analisar a competência concorrente e reservada em matéria tributária, segue a linha de raciocínio acima exposta, conforme se pode extrair da ADIn. nº 724-MC/RS, Ministro Relator Celso de Mello, e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, Ministro Relator Ricardo Lewandowski, ambos no seguinte sentido:

“ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - **A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.** - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado. (ADI 724 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00056 EMENT VOL-02028-01 PP-00065)” (destaque do original e nosso).

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – **A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo.** II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido. (RE 590697 ED, Relator(a): Min. RICARDO

LEWANDOWSKI, Segunda Turma, julgado em 23/08/2011, DJe-171 DIVULG 05-09-2011 PUBLIC 06-09-2011 EMENT VOL-02581-01 PP-00169)” (destaque do original e nosso).

Diversamente, outra corrente sustenta que a iniciativa de projetos de lei que contenham posturas municipais é privativa do Prefeito Municipal, pois a matéria abrangeria poder de polícia, serviços públicos e que haveria flagrante afronta ao princípio da separação dos poderes estabelecido no art. 2º da CF/88 a defender a propositura concorrente.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em decisões recentes, tem adotado essa segunda tese e declarado a inconstitucionalidade das leis de iniciativa de vereador que disponham sobre as posturas municipais, conforme se infere das ementas abaixo transcritas:

“AÇÃO DIRETA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 3.369/08, do Município de Amparo, que alterou a redação do art. 69 do **Código de Posturas** daquele município, e passou a ter a seguinte redação: ‘A venda de bebidas alcoólicas a varejo nas Feiras-Livres, nos estabelecimentos localizados no Mercado Municipal e na Feira do Produtor, só será permitida sob fiscalização e segundo o que determina o art. 83, §§ 1º e 2º deste Código’ – Circunstância em que houve ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes ao legislar sobre matéria de exclusiva competência do Executivo – Afronta aos arts. 5º, *caput*, 25 e 144 da Constituição do Estado – Ação procedente. (ADIn. nº 164.622-0/6 – São Paulo, Órgão Especial, Relator: Paulo Travain, 10.12.08, v.u., Voto nº 13100)” (destaque do original e nosso).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Ação objetivando a desconstituição da Lei nº 6.018, de 25 de maio de 2004, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que inclui dispositivos na Lei nº 3.573/90 – **Código de Posturas**, no que concerne ao comércio ambulante em cruzamentos sinalizados com semáforos, cujo veto, rejeitado pela Câmara – Matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo competente – Violação direta do princípio constitucional da iniciativa legislativa – Violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes – Interferindo em atividade tipicamente administrativa, e

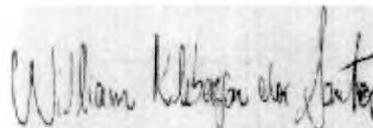
com evidente invasão de atribuição reservada ao Poder Executivo, a hostilizada lei arrosta com o princípio da independência e harmonia dos Poderes, instituídos pelo art. 5º da Constituição do Estado – Inconstitucionalidade da Lei nº 6.018, de 25 de maio de 2004, do Município de Guarulhos, por afronta ao art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo – Ação procedente (ADIn. nº 126.639-0/5-00, São Paulo, Órgão Especial, Relator: Mohamed Amaro, 24.05.06, v.u.)” (destaque do original e nosso).

De toda sorte, a par da divergência apontada, cumpre-nos reforçar que este Corpo Jurídico filia-se à primeira corrente, não padecendo, o projeto de lei trazido pela Consulente, de vício de constitucionalidade, sob os aspectos da iniciativa e da competência, razão pela qual não se encontra óbice para o seu processamento. Entretanto, alerte-se, por fim, em que pese este posicionamento adotado, a propositura deste tipo de projeto de lei, por vereador, poderá ser objeto de decisão judicial desfavorável, por parte do eg. TJSP, caso tenha questionada sua constitucionalidade sob a alegação de vício de iniciativa.

Tais seriam as considerações a respeito do presente caso, sem embargo de outros entendimentos, para com os quais, desde já, manifesta-se o respeito.

São Paulo, 17 de agosto de 2015.

Elaboração:



William Kleber dos Santos  
OAB/SP 329.875

Aprovação da Diretoria NDJ



Angelo Iadocico  
Diretor