

PARECER JURÍDICO**REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS:**

Constituição Federal: art. 23, inc. VI, art. 30, inc. I;

Constituição Estadual: Art. 13, inc. V

Lei Orgânica, art. 11, inc. XXX, art. 12, inc. V;

Código Municipal Meio Ambiente: Lei 6.463/2007.

Plano Diretor – Lei: 9.041/2019

Regimento Interno: Artigos 14, inc. III, 85, 87, 136 e 144.

OBJETO DO PROJETO DE LEI:

O projeto dispõe sobre *“A obrigatoriedade de instalação de grades ou telas de proteção em bocas coletoras de águas pluviais, para impedir a entrada de lixo ou detrito no sistema de escoamento, em todo o município de São Leopoldo.”*

O projeto para além de estabelecer um novo regramento para a construção de novas redes coletoras, sem elas a cargo do poder público – o que envolve a alteração da realidade existente, ou da iniciativa privada em novos loteamentos e condomínios.

Nesse aspecto, observo duas situações que merecem enfrentamento: a primeira, diz com a competência local e a relação do objeto com o Plano Diretor Municipal, e o segundo, que diz com a iniciativa parlamentar em proposição que cria ou gera despesa.

A Constituição Federal institui o sistema federativo com organização político-administrativa formada pela a união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. A Constituição, entretanto, resguarda “autonomia” aos entes federados, dentro dos limites estabelecidos na própria Constituição – o que na espécie diz com o interesse local.

Ademais essa autonomia deve respeitar o princípio republicano da separação das funções estatais, conforme art. 2º da CF e art. 10 da Constituição Estadual.

Essa autonomia local se subdivide em dois âmbitos: micro-interesse e macro-interesse.

O micro-interesse é aquele que se caracteriza pela sua natureza eminentemente local, conforme preconizado pelo art. 30, inc. I da CF, reproduzido simetricamente no art. 11, inc. XXX da LOM.

O macro-interesse, é aquele que caracteriza-se pela capacidade do Município de legislar de forma concorrente ou suplementar com a União ou com o Estado – que são as hipóteses versadas no artigo 30 inciso II da CF, combinado com o artigo 12 da LOM.

Nesse sentido, se observado os artigos 23, inc. VI da CF, combinado com o artigo 12, inc. V da LOM, verifica-se que o elemento nuclear é a legitimidade do Município para, nos limites do interesse local, legislar de modo suplementar à União e Estado sobre defesa do meio ambiente. Portanto, matéria afeta à competência local.

Aliás, o Município tem legislado sobre a defesa no meio ambiente, valendo citar o Plano Diretor Municipal e Ação de proteção no meio ambiente assentada no PDM

Art. 10. **O PDM adota um modelo de política e desenvolvimento territorial para as gerações presentes e futuras, incorporando como princípios a promoção e a exigência do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade com o objetivo de garantir as seguintes diretrizes:**

XVIII - gestão integrada do saneamento ambiental por mecanismos de gestão que contemplem o abastecimento de água potável, **a coleta e tratamento do esgoto sanitário, o manejo das águas pluviais, o manejo de resíduos e o controle de vetores, tendo-se como objetivos a melhoria das condições de saúde pública e o desenvolvimento sustentável do Município;**

(...)

Art. 180. **Para o loteamento de Padrão Geral**, são obrigatórios os seguintes serviços:

I - abastecimento de água, iluminação domiciliar, iluminação pública, meio-fio, pavimentação com bloco de concreto ou tecnologia superior, passeios conforme Seção VI do Capítulo VI, sinalização horizontal e vertical nas vias, arborização, instalação de equipamentos nas áreas verdes de recreação, esgoto pluvial e cloacal ligado na rede coletora, quando possível, mediante parecer do órgão competente.

Art. 181. **O loteamento de Interesse Social** é definido como aquele que apresenta característica especial, podendo ser aprovado somente em Áreas Especiais de Interesse Social III - AEIS, e seja destinado especificamente, à população de baixo poder aquisitivo, **onde são obrigatórios os seguintes serviços:**

I - abastecimento de água, iluminação domiciliar, iluminação pública, meio-fio, pavimentação com bloco de concreto ou tecnologia superior, passeios conforme Seção VI do Capítulo VI, sinalização horizontal e vertical

nas vias, arborização, instalação de equipamentos nas áreas verdes de recreação, **esgoto pluvial e cloacal ligado na rede coletora**, quando possível, mediante parecer do órgão competente.

(...)

Art. 195. **Para o loteamento industrial são obrigatórios os seguintes serviços:**

I - abastecimento de água, iluminação domiciliar, iluminação pública, meio-fio, pavimentação com bloco de concreto ou tecnologia superior, passeios conforme Seção VI do Capítulo VI, sinalização horizontal e vertical nas vias, arborização, instalação de equipamentos nas áreas verdes de recreação, **esgoto pluvial e cloacal ligado na rede coletora**, quando possível, mediante parecer do órgão competente.

Essa competência para o Município legislar suplementarmente sobre defesa do meio ambiente também se dá pela edição do Código Municipal do Meio Ambiente, valendo para o projeto em análise transcrever os seguintes dispositivos:

Art. 257 A utilização da rede de esgotos pluviais para o transporte e afastamento de esgotos sanitários somente será permitida mediante licenciamento pelo órgão ambiental municipal e cumpridas as seguintes medidas:

(...)

IV - as bocas de lobo e outras singularidades da rede condutora da mistura de esgotos deverão possuir dispositivos que minimizem o contato direto da população com o líquido transportado.

(...)

Art. 479 **Fica expressamente proibido:**

I - descarte de resíduos sólidos a céu aberto, em terrenos baldios, áreas erodidas e Áreas de Preservação Permanente - APP`s;

II - descarte de resíduos sólidos em cursos d`água, banhados, nascentes e suas respectivas áreas de drenagem;

III - descarte de resíduos sólidos em locais que afetem áreas de drenagem de águas pluviais, esgotos, bueiros e assemelhados;

Portanto, em relação ao projeto em análise, no plano constitucional está amparado pelo art. 30, inciso I, que estabelece competência aos municípios para legislar sobre assunto de interesse local. O que, aliás, pelo princípio da simetria vem reproduzido no inciso XXX do art. 11 da Lei Orgânica Municipal; bem como legitimado pelo art. 30, inc. II da CF, combinado com o art. 23, inc. VI da CF e art. 12, V da LOM, tendo o município legislado suplementarmente sobre defesa e proteção do Meio Ambiente.

Daí porque o projeto é organicamente constitucional.

DA INICIATIVA LEGISLATIVA:

É da legitimidade do Vereador a apresentação de proposições, conforme art. 14, inciso III do Regimento Interno, em consonância com o art. 134 da Lei Orgânica Municipal, contudo, respeitado o princípio da reserva legal.

No caso em análise tenho que a competência para dar início ao processo legislativo é comum, isso porque é norma que não interfere nos órgãos da administração não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, tampouco dispõe sobre do regime jurídico de

servidores públicos. Registro ainda que o projeto não invade a competência privativa do Prefeito, conforme rol do artigo 152, incisos I a XXXV da LOM.

O projeto apresenta duas facetas a serem consideradas. Uma que dialoga com a iniciativa privada, no tocante a edificação de novos loteamentos que deverão atentar para o tipo de bueiro preconizado pelo projeto; e a outra que diz com a obrigação do município adequar os bueiros num prazo de quatro anos, o que por certo cria ou amplia a despesa.

Questões relativas a iniciativa parlamentar sobre projetos que geram despesa, adentram em matéria tributária ou estabelecem ou criam políticas públicas, têm recebido interpretação permissiva, em que pese ainda pairar no pensamento de muitos que estaria caracterizado caso de competência restrita.

Veja-se que na ADI nº 3.178/AP, que é referência para a interpretação contemporânea do artigo 61, § 1º, o então Ministro Carlos Ayres Britto registrou expressamente o seu posicionamento sobre a criação de políticas públicas pelo Legislativo:

(...) a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública. ADI nº 3.178/AP, publicada em 04/10/2006.

Refiro ainda o Tema 917 do STF que aponta uma visão mais flexiva do Supremo Tribunal Federal acerca da iniciativa de leis que não dispõem sobre organização administrativa, não versam sobre servidores públicos, tampouco sobre seu regime jurídico. Vejamos:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO nº 878.911 RIO DE JANEIRO RELATOR :MIN. GILMAR MENDES RECTE.(S) :CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO ADV.(A/S) :JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO(A/S) RECDO.(A/S) :PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ADV.(A/S) :ANDRÉ TOSTES Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber.

Ao longo de sua manifestação, o Min. Gilmar Mendes explicou com mais detalhamento as razões do seu convencimento jurídico:

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. 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 artigo 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. **Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, § 1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.** Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009). No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição. Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

Também não desconheço o disposto no art. 72 da LOM, *in verbis*:

*“Art. 72. É de competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem os vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, **de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.**”* (Grifei).

Ocorre que ao parecerista é dado à análise de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica redacional dos projetos.

E no exame de juridicidade, verifico que o projeto está em consonância com a doutrina e jurisprudência contemporânea da Suprema Corte e Tribunais de Justiça que passaram a adotar o entendimento de que as restrições à iniciativa legislativa (art. 61, inc. II da CF) são em *numerus clausus* e portanto o dispositivo deve ser interpretado restritivamente.

Diante de tais constatações, é necessário uma releitura do art. 72 da LOM em face do art. 61 da CF, conforme pacífica jurisprudência do STF, e Tribunais de Justiça Estaduais, para admitir que a iniciativa parlamentar não pode criar ou aumentar a despesa nos projetos de lei cuja iniciativa é do Chefe do Executivo. **Ou seja, nos projetos cuja iniciativa é comum, não se aplica o art. 72 da LOM.**

Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL Nº 6.704/2019. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE SEGURANÇA NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL. PROJETO DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. POSSIBILIDADE DE CRIAÇÃO DE DESPESAS. PRECEDENTES. - A Lei Municipal nº

6.704/2019, de origem parlamentar, trata da obrigatoriedade de instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas municipais. - Caso em que o diploma municipal não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Municipal, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, de modo que inexistente vício de iniciativa. - **Embora a lei municipal crie despesas para a Administração, uma vez que não trata das matérias elencadas no art. 61, §1º, inciso II, alíneas "a", "c" e "e", da Constituição Federal, e, por simetria, previstas no art. 60, inciso II, alíneas "a", "b" e "d", da Carta Estadual, não se verifica usurpação da competência reservada ao Chefe do Poder Executivo.** Tema de Repercussão Geral nº 917 (ARE nº 878.911/RJ). - Ausência de dotação orçamentária prévia que não é capaz de tornar inconstitucional a norma, apenas impedindo sua aplicação no exercício financeiro em que foi promulgada. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083099556, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em: 30-04-2020).

Por fim, tenho que uma questão a ser analisada diz com a aplicabilidade do art. 113 do ADCT, *in verbis*:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere **despesa obrigatória** ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Grifei).

Despesa obrigatória de caráter continuado é a despesa pública corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a 2 exercícios (art. 17 da LRF). Evidentemente, não é o caso do projeto em análise.

É bem verdade que o projeto que obriga a adequação de bueiros em vias municipais às expensas do orçamento municipal, por óbvio, cria despesa por lei, entretanto tenho que a despesa decorrente desta lei, não é obrigatória e sim discricionária, razão pela qual entendo que a apresentação de impacto orçamentário é dispensável ao projeto em análise.

Portanto, sob esse prisma o projeto é formalmente e materialmente constitucional.

QUANTO À TÉCNICA LEGISLATIVA:

Nesse tópico o projeto é analisado à luz da Lei Complementar 95/98, e do art. 76, parágrafos 1º ao 3º do Regimento Interno.

Verifico que o projeto de lei foi estruturado observando a parte preliminar (ementa), a parte normativa (de forma objetiva e devidamente articulado), cumprindo exigência do art. 3º da LC 95/98, e a parte final estabelecendo a vigência – o que atende ao art. 8º da LC 95/95. Ademais o projeto apresenta justificativa, o que atende o §1º do art. 76 do Regimento.

Portanto, no exame de legalidade quanto à técnica legislativa o projeto atende aos requisitos da LC 95/98 e do Regimento Interno.

DO PROCESSO LEGISLATIVO:

O processo legislativo na espécie é o ordinário, com trânsito na comissão de constituição e justiça e encaminhamento ao Plenário para discussão e votação em duas sessões, restando aprovado por maioria simples e sujeitando-se a sanção do Sr. Prefeito – inteligência dos artigos 85, 136 e 144, todos do Regimento Interno.

É como opino.

São Leopoldo, 01 de agosto de 2021.

Jefferson Oliveira Soares,

Consultor Jurídico.