

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER N° 85/18

PROCESSO N° 2148/17

PLCL N° 037/17

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei Complementar, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que institui o Código Ambiental do Município de Porto Alegre (CAM) e revoga as Leis nos 8.267, de 29 de dezembro de 1998, 8.279, de 20 de janeiro de 1999, 8.896, de 26 de abril de 2002, e as Leis Complementares nos 369, de 29 de janeiro de 1996, 755, de 30 de dezembro de 2014, 757, de 14 de janeiro de 2015, e 760, de 30 de março de 2015.

O projeto é extenso de modo que no âmbito deste exame prévio a análise ficará mais restrita ao tema central do projeto, até porque ilegalidade ou inconstitucionalidades pontuais não são óbice a tramitação do projeto, uma vez que estas correções pontuais podem ser promovidas durante a sua tramitação. Desse modo, observo que a Constituição de 1988 estabelece a competência dos Municípios para defender e preservar o meio ambiente, dispondo expressamente:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em



qualquer de suas formas”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

Dever e responsabilidade que cabe a todos nos termos do art. 225 da
Constituição:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa

concorrente, para várias matérias, entre elas o meio ambiente, não menciona os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado complementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme dispõe o artigo 30, II, da Constituição¹, supra transcrito. Com efeito, os Municípios estão autorizados a legislar suplementarmente, estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, sempre que isto for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas². Assim é de se reconhecer a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, nos limites, é claro, do interesse local³, observada ainda as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º) e/ou pelos Estados no uso de sua competência suplementar (art. 24, § 2º). Nesse aspecto, não encontrei dispositivo na proposição em questão que chame a atenção por destoar da competência constitucional assegurada aos Municípios no tema, ou de norma geral ou suplementar editadas respectivamente pela União e pelo Estado do RGS.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

É de se observar, ainda, às competências privativas (materiais) do Prefeito de direção, organização e funcionamento da administração municipal, nos

¹Fernanda Dias Menezes de Almeida, Competências na Constituição de 1988, 2º ed., p. 156.

²Fernanda Dias Menezes de Almeida, ob. Cit., p. 157.

³O lixo urbano é assunto que interessa tanto a União, como Estados e Municípios, pois sua inadequada destinação pode causar danos ao ambiente que podem extrapolar a esfera local, regional e mesmo nacional, por exemplo com a contaminação dos mananciais e do lençol freático em caso de inadequada disposição final. No entanto, a predominância do interesse é local uma vez que é no Município que o lixo é gerado ou produzido. E é onde direta e imediatamente pode causar danos se não for gerenciado adequadamente.

termos do art. 84, inc. II e inc. VI, alínea "a" da Constituição da República. Qualquer interferência nesse sentido, viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes, consagrado no art. 2º da Constituição da República, de modo que **leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração pública, criando atribuições a órgãos do Poder Executivo, devem ter origem no Executivo.** Neste sentido, é a jurisprudência do TJ/RS:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CERRITO. LEI QUE REGULAMENTA CONSELHO TUTELAR. VINCULAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. ARTIGOS 8.º, CAPUT, 10, 60, II, "B" E "D", E 82, III E VII, CE. - A condição de autonomia e independência do Conselho Tutelar especificada no Estatuto da Criança e do Adolescente significa que ele é um órgão não comprometido com quem quer que seja, especialmente, de ordem política, devendo estar apto a cumprir com independência sua função. Não significa que não está atrelado a quaisquer dos Poderes do Estado. O Conselho Tutelar, por certo, não é uma Pessoa Jurídica de Direito Público, tem criação prevista na Constituição Federal e regulamentação em lei local, cuja competência de atuação, portanto, segue os limites do Município. Não tem competência confundida com os demais órgãos da administração e, por certo, não pode estar atrelado ao Poder Legislativo ou mesmo ao Poder Judiciário, pois o Conselho Tutelar é próprio para executar as funções estabelecidas na Lei Federal nº 8.069/90 e lei subsidiária municipal que completa sua competência. Desta forma, **não restam dúvidas de que ele se vincula ao Poder Executivo da esfera administrativa municipal.** - Cabendo ao Poder Executivo Municipal sua organização e estrutura, a ele cabe também a iniciativa dos projetos de lei a respeito do tema, nos termos do que estabelece o art. 60, II, "b" e "d", e art. 82, III e VII, ambos da Constituição Estadual. - Verificada afronta direta aos artigos citados, bem

como aos Princípios relativos à Independência e Separação dos Poderes, tal como discorrem os artigos 8.º, caput, e 10, todos da CE/89, afigura-se inconstitucional, por vício formal, decorrente da usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, a lei de iniciativa de Vereador que regulamenta a função exercida pelos membros do Conselho Tutelar. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071252803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em 20/02/2017)

CONSTITUCIONAL. LEI Nº 5.943/2012, MUNICÍPIO DE PELOTAS. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. **CRIAÇÃO DE COMISSÃO DE COMBATE AO ABIGEATO. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO.** ARTIGOS 10, 19, 60, II, D, E 82, II, III E VII, CE/89. Afigura-se inconstitucional lei de iniciativa do legislativo municipal criando Comissão de Combate ao Abigeato, composta por órgãos do Executivo Municipal - inclusive o Prefeito -, afora outras esferas de Poder Estadual (inclusive do Poder Judiciário) e Federal, a par de lhe conferir atribuições cuja definição não toca ao órgão autor do projeto de lei, em nítida ofensa aos artigos 10, 19, 60, II, d, e 82, II, III e VII, CE/89, sem falar no aumento de despesas gerado pelo funcionamento da questionada Comissão. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050856905, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/01/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE IVOTI. INSTITUIÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.639, de 24 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de



Vereadores, a criar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, pois **impõe atribuições e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.** A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70046213138, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 04/06/2012).

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

[ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.]
= AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

A criação de fundo, por sua vez, no âmbito de determinado Poder por guardar relação com sua autonomia administrativa e financeira atrai a incidência da prerrogativa desse mesmo Poder de iniciar o processo legislativo sobre matérias legislativas referentes à sua própria organização. Nesse sentido colaciona-se o seguinte precedente do TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM

RECONHECIDO. A Lei n. 3.269/2006, ao disciplinar sobre a criação e implantação do Conselho Municipal dos Direitos do Idoso, assim como do Fundo Municipal do Idoso, acabou por violar o disposto nos artigos 60, II, "d", e 82, II e VII, da CE, porque de competência privativa do Executivo. Vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022189989, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 28/07/2008)“

Em suma, a iniciativa de lei tendente a criar órgão vinculado ao Poder Executivo, ou que disponha sobre a estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública do Poder Executivo, bem como que cria fundo no âmbito e/ou vinculado ao Poder Executivo é reservada ao Chefe deste Poder.

Quando no projeto, contudo, se estabelece competências, por exemplo, ao “órgão ambiental local competente” ou ao “órgão ambiental do Município” ou ainda ao “órgão responsável pela gestão ambiental do Município”, não vislumbro, em princípio, o vício de iniciativa referido acima, mas quando se especifica o órgão, nominando-o, ou seja, estabelecendo, por exemplo, que tal atribuição compete à SMAMS nos parece caracterizado o vício de iniciativa. Da mesma forma, quando não se está tratando de nova atribuição, mas de atividade/tarefa que já é de competência do órgão, também não haveria vício de iniciativa, pois afinal não se criou ou alterou atribuição alguma.

Nesse ponto, vale observar que embora o projeto em questão trate do Sistema Municipal do Meio Ambiente (Sismam), da SMAMS, do Conselho Municipal do Meio Ambiente entre outros órgãos, o Sismam e os órgãos que o compõe já existem, de modo que não haveria que se falar em criação pela proposição em questão, assim

como não vislumbro, em princípio, remodelação nas suas atribuições. No geral parece que se está apenas especificando atribuições, sem supressões ou adições. E nesse contexto, seria até defensável dizer que não haveria vício de iniciativa. Ocorre que a proposta em questão incorpora, toda essa legislação "consolidando-a", inclusive com a sua revogação expressa (art. 367 do projeto), passando, a ser, assim, uma vez aprovada, a fonte única dessa organização, estrutura e atribuições a caracterizar o vício de iniciativa.

Incorrem nesse vício os arts. 16 a 33, 50 a 63, 111 a 115 e o art. 367, inc.

III da proposição em questão.

Isso posto, nos limites desse exame prévio, não vislumbro quanto ao tema principal do projeto óbice à sua tramitação, no entanto, diversos dispositivos apresentam vícios de constitucionalidade, por vício de iniciativa, conforme visto acima.

Em 21 de março de 2019.

Fábio Nyland
Procurador - Geral
OAB/RS 50.325

