

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER N° 545 /18

PROCESSO N° 3137/17

PLCL N° 051/17

PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei Complementar, em epígrafe, de iniciativa parlamentar, que Institui a Política de Sustentabilidade, Enfrentamento das Mudanças Climáticas e Uso Racional da Energia, cria o programa de Premiação e Certificação em Sustentabilidade Ambiental de Porto Alegre e dá outras providências.

O projeto é extenso de modo que no âmbito deste exame prévio a análise ficará 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 suplementar 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).

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.

Neste sentido, não encontro qualquer óbice quanto ao tema central do projeto proposto. No entanto, o princípio da harmonia e independência entre os poderes não permite que o Poder Legislativo use da lei para imiscuir-se em funções típicas do Poder Executivo, em especial no que concerne a organização e funcionamento do Poder Executivo (art. 84, VI, "a" da CF). Neste ponto, lei de iniciativa parlamentar não pode forçar o Poder Executivo a realizar programa

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.

governamental, ato considerado típico da Chefia de Governo e função essencial do Poder Executivo⁴. Ademais, a regulamentação de lei para sua fiel execução é matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo nos termos do art. 84, IV da Constituição Federal e art. 82, V da Constituição Estadual. Daí, que não pode o legislador impor prazo para o executivo regulamentar a lei segundo jurisprudência do STF⁵. Também não se pode por essa mesma razão determinar-se que o Chefe do Executivo consulte ou permita a participação de pessoas ou entidades nessa atividade. Incorrem nesse vício os arts. 7º, 9º, 10, par. único, 12, 18, § 1º, 21, 22, 24, 25, par. único, 27 e 30 da proposição em questão.

Por fim, observo que o incentivo ou benefício de natureza tributária previsto no art. 15 da proposição em questão não está de acordo com o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ou, pelo menos, não há nos autos os estudos, os demonstrativos e/ou os documentos exigidos para concessão de receita incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

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 e legalidade, conforme visto acima.

Em 02 de dezembro de 2018.

Fábio Nyland
Procurador - Geral
OAB/RS 50.325

⁴ Vide ADI nº 70027640580 – TJ/RS.

⁵ Neste sentido, veja-se a ADI 3394, ADI 2393, ADI 546.