



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 117/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 127/19 – Autoria Vereador Aldemar Veiga Junior – “Dispõe sobre a execução de roçada e limpeza de lote de terreno na forma que especifica”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Dispõe sobre a execução de roçada e limpeza de lote de terreno na forma que especifica”** de autoria do Vereador **Aldemar Veiga Junior** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

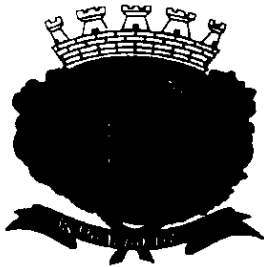
Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local,*



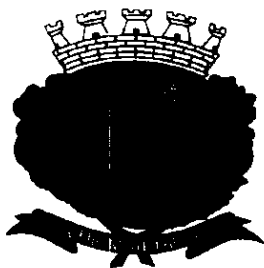
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito de matéria semelhante dos quais se extraem os princípios aplicáveis ao caso em tese, porquanto quando não se tratar de matéria de competência exclusiva prevista no rol taxativo do Executivo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual Análise restrita aos dispositivos constitucionais estaduais invocados II. VÍCIO DE INICIATIVA Lei Municipal n. 8.662, de 23 de maio de 2016, que "altera a Lei 3.705/91, que regula a construção de muro e calçada e a limpeza de terrenos, para especificar tratar-se de terrenos públicos e privados e prever altura de mínima de muro" Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município Inexistência de vício de iniciativa Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente Criação de obrigação que não implica



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

inconstitucionalidade III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto Ação julgada parcialmente procedente.

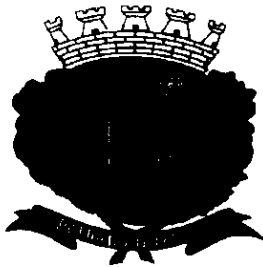
(...)

Alega o autor da ação que a lei contrariada ofende os artigos 4º, 50, 72, inciso IX, 107, 108, 132 e 167, inciso I, da Lei Orgânica do Município; 15 a 17 da Lei Complementar n. 101/00; 2º da Constituição Federal; e 5º e 111 da Constituição Estadual, aplicáveis os últimos aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição do Estado.

Ressalte-se, neste ponto, que, em observância ao princípio da parametricidade, os dispositivos da Lei Orgânica do Município que não reproduzirem princípios estabelecidos pela Constituição Federal e de observância obrigatória não podem ser usados como parâmetro para aferição da constitucionalidade da lei impugnada (Direta de inconstitucionalidade n. 2199502-61.2015.8.26.0000 Rel. Des. Carlos Bueno j. em 22.6.16 v.u.).

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal não pode ser utilizada como parâmetro para o controle abstrato de constitucionalidade do ato normativo municipal.

De fato, "o texto constitucional de 1988 contemplou expressamente a questão relativa ao controle abstrato de normas nos âmbitos estadual e municipal em face da respectiva Constituição, consagrando no art. 125, § 2º, que compete 'ao Estado a instituição de representação de inconstitucionalidade leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da constituição estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão'." (Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Curso de direito constitucional. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1.423. g.n.).

Portanto, a constitucionalidade da lei vergastada será analisada à luz, apenas, dos dispositivos da Constituição Estadual invocados pelo autor, quais sejam:

Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

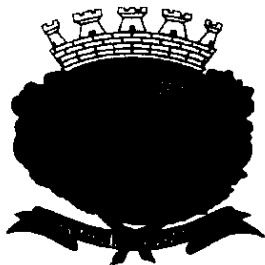
Artigo 111 A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.

Observa-se que a lei impugnada criou a obrigação de os proprietários de terrenos não edificadas, públicos ou privados, construírem muro e alambrado na frente para a via ou logradouro público. Trata-se da criação de obrigação imposta a todos, indistintamente.

Verifica-se, na hipótese, regra de polícia administrativa. Conforme define o artigo 78 do Código Tributário Nacional, "considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

No caso, trata-se de limitação imposta a proprietários, possuidores ou detentores de imóveis não edificadas, que busca garantir, sobretudo, a conservação dos espaços públicos e a segurança pública.

É notório que terrenos não edificadas podem se tornar local propício para a prática de condutas ilícitas e que podem ser utilizados como via de acesso



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

fácil aos imóveis lindeiros. O fechamento desses imóveis incrementará, por certo, a garantia de segurança pública.

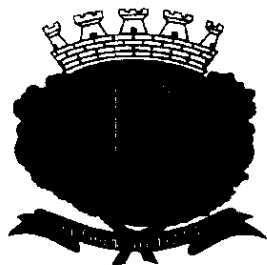
Portanto, não se trata, no caso em análise, de imposição pela Câmara dos Vereadores de política pública a ser implementada pelo Chefe do Poder Executivo, mas de medida de polícia administrativa estabelecida no interesse de todos.

Não há previsão constitucional de iniciativa privativa do Chefe do Executivo para a hipótese em apreço.

*Como é cediço, "em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas autoridades ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa." (Gilmar Mendes; Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 902. g.n.).*

Inexiste no caso, portanto, violação à iniciativa reservada do Prefeito Municipal.

Neste sentido, em caso semelhante, já decidiu este Colendo Órgão Especial: "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.788, de 16 de julho de 2015, que 'sobre a obrigatoriedade de manutenção de segurança privada, durante 24 horas, em locais em que houver a instalação de Caixas Eletrônicos, em estabelecimentos bancários no Município de Mirassol' Legislação que trata de tema de interesse geral da população, atinente à proteção da segurança de usuários de estabelecimentos bancários, editada nos exatos limites das atribuições conferidas aos municípios pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal Inocorrência de vício de iniciativa, haja vista que a norma editada não regula questão estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

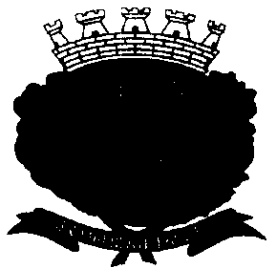
ESTADO DE SÃO PAULO

imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar, sem incidir em violação ao princípio da separação dos poderes, inserido no artigo 5º da Constituição Estadual Previsão legal que, ademais, não representa qualquer incremento de despesa, uma vez que a fiscalização das atividades comerciais estabelecidas em seu território insere-se no poder-dever da Administração Pública Municipal Providência prevista no ato normativo questionado que, na verdade, dirige-se exclusivamente a estabelecimentos privados, não interferindo em atos de gestão e nem criando nova obrigação a órgão da Administração local Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2172913-32.2015.8.26.0000 Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti j. em 24/2/16).

E, como bem salientou a douta Procuradoria Geral de Justiça, “não se verifica vício de iniciativa, porquanto se trata de norma de polícia administrativa, com a disciplina do fechamento de terrenos, que não se encontra arrolada entre os assuntos que são reservados à iniciativa legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nem são da exclusiva competência normativa primária do Poder Executivo (reserva da Administração). Os dispositivos de polícia administrativa pertencem à iniciativa legislativa comum ou concorrente por não estarem catalogados na iniciativa reservada que demanda expressa previsão e não se presume, merecendo interpretação restritiva.” (fls. 74).

De outro lado, a ausência de previsão orçamentária específica não eivam de inconstitucionalidade as regras atacadas, conforme já decidiu esse Colendo Órgão Especial, em voto assim relatado pelo l. Des. Márcio Bártoli:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 7.945/2012 DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ. COLOCAÇÃO DE PLACAS INFORMATIVAS EM OBRAS PÚBLICAS. INICIATIVA LEGISLATIVA DE VEREADOR. NÃO CONFIGURADA VIOLAÇÃO À INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO EXECUTIVO. HIPÓTESES



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

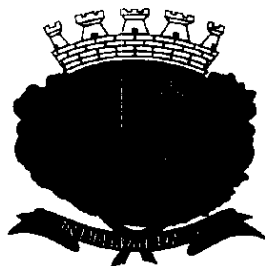
ESTADO DE SÃO PAULO

TAXATIVAS. SUPLEMENTAÇÃO DE LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL CONSTITUCIONALMENTE AUTORIZADA. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DIREITO À INFORMAÇÃO NA EXECUÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. DISPOSITIVO ESPECÍFICO PREVÊ SANÇÃO ADMINISTRATIVA A SERVIDOR PÚBLICO QUE DESCUMPRE A NORMA. MATÉRIA RELATIVA AO REGIME JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. INICIATIVA LEGISLATIVA, ESSA SIM, EXCLUSIVA DO PREFEITO MUNICIPAL PRECEDENTE DO STF. AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. [...]

Indubitável que os preceitos legais de Jundiaí combatidos dispõem sobre a publicidade na execução de obra pública; não se constituem em atos concretos de administração. Cuida-se de normas gerais obrigatórias de condutas a serem seguidas pelo Estado e particulares, que poderão ser regulamentadas pelo Executivo por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (cf. artigos 84, IV, CF, e 47, II, CE), respeitadas a conveniência e oportunidade da Administração Pública. [...]

Também não se pode deixar de dar efetividade ao princípio da publicidade aos atos da Administração e ao direito à informação sobre os assuntos públicos especificamente ligados à execução de obras públicas dogmas de aplicabilidade imediata estampados nas Constituições Federal e/ou Estadual sob o pretexto de ausência de indicação de recursos financeiros para a espécie de encargos gerados, os quais, vale enfatizar, não se mostram impactantes o suficiente a ensejar a necessidade de previsão específica de novas fontes financeiras. Não se esqueça da indispensabilidade de prévia dotação orçamentária para a realização das obras públicas, que absorverá os custos decorrentes da afixação das placas.” (Direta de Inconstitucionalidade n. 0081889-25.2013.8.26.0000 Rel. Des. Márcio Bártoli j. em 11.9.13 p. 17 e 23).

Entretanto, verifica-se incompatibilidade entre o artigo 2º da lei vergastada e o já mencionado artigo 5º, que consagra o princípio da separação e da



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

independência dos poderes, e o artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual.

A regulamentação de leis está inserida na competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual não pode o legislador impor prazo para que leis sejam regulamentadas.

Nesse sentido o entendimento deste Colendo Órgão Especial:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL Nº 8.500/2016 - MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ – INICIATIVA PARLAMENTAR LEI QUE PREVÊ PROGRAMA PERMANENTE DE TREINAMENTO E RECICLAGEM DE MOTORISTAS, COBRADORES E FISCAIS DE EMPRESAS DE ÔNIBUS PARA ATENDIMENTO A IDOSOS INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO INCONSTITUCIONALIDADE APENAS NO TOCANTE AO ART. 3º DA LEI QUE FIXA PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA, VIOLANDO-SE OS ARTS. 5º E 47, II E XIV DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.” (Direta de Inconstitucionalidade n. 2150259-17.2016.8.26.0000 Rel. Des. João Negrini Filho j. em 15.2.17 v.u g.n.).

Destarte, excetuada a inconstitucionalidade do referido artigo 2º, não se vislumbra incompatibilidade entre os outros dispositivos da lei impugnada e os artigos 5º e 111 da Constituição Estadual.

Ante o exposto, julga-se parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade apenas do artigo 2º da Lei n. 8.662, de 23 de maio de 2016, do Município de Jundiaí.” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2150318-05.2016.8.26.0000)

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Quanto à votação da proposição a deliberação será tomada pela maioria simples de votos, presente pelo menos a maioria dos membros da Câmara conforme art. 159 do Regimento Interno.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 08 de agosto de 2019.


Aline Cristine Padilha

Diretora Legislativa OAB/SP nº 167.795