Parecer DJ nº 233/2019

Assunto: Projeto de Lei nº 170/19 – Autoria Vereador Aldemar Veiga Junior – "Altera a redação do artigo 2º da Lei nº 3.320 de 10 de junho de 1999, que dispõe sobre a execução de muro de alinhamento e passeio público, na forma que especifica"

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **"Altera a redação do artigo 2º da Lei nº 3.320 de 10 de junho de 1999, que dispõe sobre a execução de muro de alinhamento e passeio público, 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, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

O Projeto de Lei visa alterar a Lei Municipal nº 3320/99 que "dispõe sobre a execução de muro de alinhamento e passeio público na forma que especifica" acrescentando dispositivos, conforme seguem:

(ACP)

Lei Municipal nº 3320/99	*Projeto de Lei nº 170/19*
"Art. 2º. O órgão competente da Municipalidade notificará através de ofício acompanhado de recibo ou por Edital, em única publicação, o proprietário ou promitente-comprador do terreno, devidamente cadastrado, para que venha a executar os serviços, no prazo de noventa dias, contados do recebimento da notificação ou da data da publicação do edital."	***Art. 2º.*** *O órgão competente da Municipalidade notificará o* ***proprietário, o titular do domínio útil, ou o possuidor a qualquer título do terreno, por carta registrada com aviso de recebimento (AR) e, caso seja esta devolvida sem o aceite do destinatário, por único Edital,*** *para que venha a executar os serviços elencados no artigo 1º desta Lei, no prazo máximo de noventa (90) dias, contados do recebimento da notificação ou da data da publicação do edital.*

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, verifica-se 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, 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,*

(ACP)

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 Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento a respeito das matérias cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo por meio do Tema 917 reconhecendo-se a repercussão geral da matéria:

> *"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.*
>
> *(...)*
>
> *Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e*

(ACP)

político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros.

Confiram-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa.

O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei

(ACP)

do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 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,

(ACP)

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." (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO)

(ACP)

No mesmo sentido é o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao julgar caso semelhante:

> ***"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 3.839, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2012, DE MIRASSOL QUE MODIFICOU O VALOR DA MULTA PREVISTA AOS PROPRIETÁRIOS DE IMÓVEIS QUE NÃO REGULARIZAREM OS PASSEIOS E MUROS - MULTA QUE TEM NATUREZA ADMINISTRATIVA E DECORRE DO PODER DE POLÍCIA E NÃO INFRINGE O PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE - AÇÃO IMPROCEDENTE.***
>
> *(...)*
>
> *Ademais, em se tratando de normas e suas penalidades que versem, como é o caso, sobre muros e calçadas, a competência de iniciativa é concorrente entre o Executivo e o Legislativo conforme já decidiu este C. Órgão Especial na Arguição de Inconstitucionalidade nº 0008436-60.2014.8.26000, em que foi relator o insigne Desembargador Itamar Gaino, para quem "a competência para criação de lei dessa espécie é concorrente, podendo a iniciativa ser do Poder Legislativo ou do Poder Executivo, segundo se extrai do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo. Isso porque, como visto, apenas se cuida da criação de obrigação para os particulares, quanto à construção e manutenção dos passeios contíguos a seu imóveis".*
>
> *No mesmo sentido, também deste C. Órgão Especial, quanto a inexistência de norma que confere ao Poder Executivo a exclusividade de iniciativa relativamente ao planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (ADI 2167455-34.2015.8.26.0000, Rel. Péricles Piza).*
>
> *Desta feita, não há que se cogitar de vício de iniciativa das normas em exame.*
>
> *No que tange aos valores das multas fixadas é de se observar que são impostas aos administrados in genere e não assumem o caráter de regras*

(ACP)

tributárias com obrigações acessórias, de onde se conclui que fica afastado o exame delas sob o enfoque do princípio do caráter não confiscatório que se coloca em relação à capacidade contributiva do sujeito passivo, inserto no Capítulo do Sistema Tributário da Constituição do Estado (art. 160, § 1º).

As multas em questão têm natureza administrativa e decorrem do Poder de Polícia do Município, no caso, incidindo sobre a metragem quadrada das construções (muro e passeio), cujo objetivo é coagir o proprietário a cumprir obrigação de fazer imposta e que, todavia, pode ser constitucionalmente examinada à luz do artigo 111, da Constituição do Estado que resguarda, entre outros, o princípio da razoabilidade na sua aplicação de sorte a não a se transmudar a sanção administrativa em verdadeiro confisco que, na espécie, estaria em relação ao valor da propriedade e não da capacidade contributiva do administrado.

Mas no caso presente as normas impugnadas não infringem o princípio da razoabilidade se considerarmos que as sanções estão de acordo com a extensão da respectiva propriedade resguardando a proporcionalidade desejada, ressaltando-se, é certo, que a proporcionalidade é um corolário da razoabilidade, ou seja, não se pode dizer que as sanções previstas, se aplicadas ao infrator, possam ser superiores ao valor da propriedade.

Em tais condições, com os subsídios do douto parecer do ilustre Subprocurador-Geral da Justiça, julgo improcedente a ação." (Ação Direta de Inconstitucionalidade: 2005406-12.2016.8.26.0000)

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

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.

(ACP)

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 31 de outubro de 2019.

Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)