



Porto Alegre, 1º de junho de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 12.587/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca de Projeto de Lei s/nº , de 24 de maio de 2023, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Altera a Lei Complementar nº 62, de 21 de dezembro de 2020, que instituiu o novo Código de Meio Ambiente e de Posturas do Município de Três Passos”.

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre determinadas assuntos de interesse local.

Em razão a competência do Município para uma matéria que diz respeito somente ao seu próprio interesse e – ainda sem abordar a legitimidade da iniciativa do Vereador – o Código de Posturas e Meio Ambiente instituído pela Lei Complementar nº 62, de 21 de dezembro de 2020, dispõe sobre cemitérios nos arts. 131 a 141.

Sendo assim, observa-se o acolhimento da orientação para, sempre que possível, elaborar-se a legislação de maneira sistêmica, isto é, observando se já existe alguma norma no Município que dispõe sobre a mesma matéria. Isso evita a coexistência de várias normas dispondo sobre o mesmo assunto ou assuntos afins que possam estar reunidos na mesma norma e, em consequência, a necessidade de realizar uma consolidação de leis no Município, até porque esta orientação vai ao encontro da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a redação, elaboração, alteração e consolidação das leis:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. (destacamos)

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 4º Ao Município compete prover tudo que concerne ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

XV - dispor sobre o serviço funerário e cemitérios, administrando aqueles que forem públicos e fiscalizando os pertencentes a associações religiosas ou aos privados;



Sobre a formalização de um projeto de lei para alterar o Código de Posturas e Meio Ambiente, considerando que a Lei Orgânica Municipal dispõe expressamente sobre o processo legislativo das leis complementares para determinadas matérias. Sendo assim, as atualizações ou alterações devem seguir o mesmo rito, chamando-se atenção também para outros requisitos de tramitação, entre os quais se inclui a maioria absoluta para aprovação:

Art. 73 São leis complementares:

(...)

II - código de posturas;

(...)

V - código do meio ambiente;

(...)

§ 1º O quorum para aprovação das leis complementares é o da maioria absoluta. (grifamos)

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, passa-se então a examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo. (grifou-se)**

No que respeita ao exercício da iniciativa legislativa para a matéria de posturas, o entendimento majoritário é de que se trata de iniciativa concorrente. A seguir tem-se o enfrentamento da questão.

A iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem que exercê-la, em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente deve ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado na Lei Orgânica do Município. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa. A iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva, podendo ser exercida pelo Executivo, pelo Legislativo ou, inclusive, pela própria sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.



Em casos como este, por entender se tratar de iniciativa concorrente, alguns Tribunais têm decidido neste sentido, como exemplifica a ementa a seguir transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei - Art. 17 da Lei Complementar n. 450, de 18 de janeiro de 2002, do Município de Santos - **Altera a redação de dispositivo do Código de Posturas do Município** - Proíbe a instalação de novos postos ou bombas de combustíveis a uma distancia inferior a duzentos metros de escolas, etc - **Preceito legal originário de emenda, pelo Legislativo, a projeto de lei do Executivo - Alteração que não descaracteriza o intuito da lei de zelar pela segurança da população - Lei de caráter genérico e abstrato** **Observância do princípio da isonomia - Ausência de vício de iniciativa ou ofensa ao princípio da separação dos Poderes** - Ação julgada improcedente. (TJSP; Feito não especificado 9026952-58.2003.8.26.0000; Relator (a): Paulo Fernando Lopes Franco; Órgão Julgador: Órgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 29/09/2005) (grifou-se)

Por outro lado, existem entendimentos em sentido contrário, a exemplo da seguinte ementa oriunda da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS):

ADIN. CARAZINHO. LEIS MUNICIPAIS NºS 76/02 E 78/02, QUE MODIFICARAM O ARTIGO 23 DO **CÓDIGO DE POSTURAS**, DISPONDO SOBRE A UTILIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS PARA A REALIZAÇÃO DE TESTES PELOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES. **VÍCIO MATERIAL E FORMAL. INICIATIVA DO EXECUTIVO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (7 FLS.D). (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005303987, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 10/03/2003) (grifou-se)

Porém, percebe-se uma sensível peculiaridade no julgado do TJ/RS: não é a matéria de posturas municipais em si que enseja a inconstitucionalidade, mas a iniciativa do Legislativo em, através de uma lei nesta matéria, tentar impor obrigações ao Executivo.

A fim de dirimir as dúvidas com relação a iniciativas em matérias como esta, importa observar que o Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo ARE 878911, em decisão à qual foi conferida repercussão geral, reafirmou a jurisprudência dominante e sedimentou entendimento no sentido de que, no processo legislativo municipal, só são reservadas à iniciativa do Prefeito leis que tratem da estrutura ou da atribuição de órgãos do Município ou do regime jurídico de servidores públicos, por analogia com as competências do Poder Executivo dispostas pelo art. 61, § 1º, da Constituição Federal, aqui citado tão somente com fins de analogia e por aplicação do princípio da simetria.

Sendo assim, seria legítima uma iniciativa do Legislativo, uma vez que a matéria é de iniciativa concorrente entre este Poder e o Executivo.



Sob o ponto de vista material, não há uma regra específica na legislação federal ou estadual sobre o distanciamento entre sepulturas, sendo então considerada uma matéria que somente ao próprio Município cabe dispor no exercício da competência local para administrar seus terrenos utilizados como cemitérios e dispor regras sobre os cemitérios privados.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade material do Projeto de Lei analisado.

Entretanto, sob o ponto de vista formal, antes de seguir os demais trâmites do processo legislativo, orienta-se apenas a autuar a proposição sob o rito das leis complementares, conforme dispõe o art. 73 da Lei Orgânica do Município.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM