

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

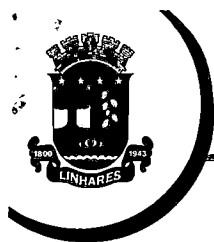
PROJETO DE LEI Nº 005950/2019

Cuida-se de Projeto de Lei de autoria da vereadora **PAMELA GONÇALVES MAIA**, que *"DISPÕE SOBRE APLICAÇÃO DE MULTA AO CIDADÃO QUE FOR FLAGRADO JOGANDO LIXO NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS FORA DOS EQUIPAMENTOS DESTINADOS PARA ESSE FIM, PICHANDO, DEPREDANDO PATRIMÔNIO PÚBLICO, NA CIDADE DE LINHARES, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS"*.

À Comissão de Constituição e Justiça conforme dispostos nos artigos 62, inciso I e 64, ambos do Regimento Interno, tem por competência exarar parecer sobre os aspectos constitucional, legal, regimental, jurídico e de técnica legislativa das proposições, salvo as exceções previstas neste Regimento.

O presente Projeto de Lei, em que pese ser uma boa matéria, existe vício de iniciativa na sua propositura, haja vista ser competência do Poder Executivo Municipal, conforme artigo 31 c/c artigo 58, inciso XIII da Lei Orgânica Municipal, ou seja, não pode o Poder Legislativo *dispor sobre a criação de atribuições, a organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública Municipal*, portanto, não sendo possível, que sua iniciativa se dê por esta Casa de Leis.

Portanto, no exercício de sua competência e autonomia política cabe ao Legislativo Municipal apenas e tão somente legislar sobre matérias de sua competência, bem como a atribuição típica e predominante da Câmara, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Cabe destacar, que o ferimento ao devido processo legislativo é vício que esbarra na própria separação dos Poderes (artigo 2º, CRFB/88), ou seja, se a iniciativa de uma lei cabe ao Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo propor qualquer lei acerca de tal matéria, pois assim o fazendo estaria violando frontalmente uma competência legislativa legalmente estabelecida, com claro avanço de um Poder sobre o outro (o que não pode ser permitido), tornando o Projeto de Lei inconstitucional por vício de origem.

Diante o exposto, a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** da Câmara Municipal de Linhares, após análise e apreciação do Projeto em destaque, é de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação do **Projeto de Lei nº 005950/2019**, por ser **INCONSTITUCIONAL** e contrário ao ordenamento jurídico municipal.

É o parecer, salvo melhor Juízo de Vossas Excelências.

Plenário "Joaquim Calmon", aos vinte e três dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezenove.



TOBIAS COMETTI

Presidente



GELSON LUIZ SUAVE

Relator



EDIMAR VITORAZZI

Membro



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"

PROCURADORIA

PROJETO DE LEI Nº 005950/2019

PARECER

"PROJETO DE LEI – PL. DIRETRIZES PARA APLICAÇÃO DE MULTA AO CIDADÃO QUE FOR FLAGRADO JOGANDO LIXO NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS. VÍCIO DE INICIATIVA. INVIABILIDADE JURÍDICA."

Pelo presente Projeto de Lei – PL pretende-se instituir diretrizes para efetiva fiscalização e cobrança de multa ao cidadão que for flagrado lançando lixo, de forma ampla, nos logradouros públicos.

No que toca aos aspectos jurídicos do PL, em que pese a excelente intenção nele contida, deve-se registrar que a sua propositura carece de vício de iniciativa.

Isso porque, em vários dispositivos do PL estão sendo criadas atribuições a órgãos do Poder Executivo, como se pode verificar no art. 2º, *caput* e § 1º, §§ 1º e 3º do art. 3º, art. 5º, *caput* e § 2º.



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

Notadamente, a implementação dessas atribuições interferirá diretamente na organização administrativa dos órgãos, representado nítido obstáculo à atuação do vereador.

No ponto, lembra-se que os Projetos de Lei que versem sobre organização administrativa, criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração são de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo, representando, portanto, verdadeiro impedimento à iniciativa legislativa do Parlamentar.

Dito isso, anote-se que o vício de iniciativa de lei fere fatalmente o princípio da legalidade e da separação e harmonia entre os Poderes, verdadeira cláusula pétrea prevista no inc. III do § 4º do art. 60 da CRFB/88, sendo válido lembrar que a Carta Magna veda veementemente qualquer deliberação tendente a abolir uma cláusula pétrea.

É inadmissível, portanto, que um Poder se sobressaia ao outro, avocando para si competência de iniciativa de lei que não lhe foi previsto pelo ordenamento jurídico, sob pena de jogar por terra a constitucional e necessária separação dos Poderes.

Diante disso, não pode prosperar o PL em questão, por claro vício de iniciativa. Repise-se: a regulamentação da matéria cabe ao Chefe do Executivo; não sendo possível, portanto, que a sua iniciativa se dê pela Câmara Municipal.

Diante de todo o exposto, a **PROCURADORIA** da Câmara Municipal de Linhares/ES, após a análise e apreciação do Projeto em destaque, é de parecer **CONTRÁRIO** ao seu prosseguimento.

Por fim, caso as Comissões adotem entendimento contrário ao exarado neste Parecer, registre-se que as deliberações do Plenário no que tange ao projeto de lei em questão deverá ser por **MAIORIA SIMPLES** dos membros da Câmara, e quanto



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"

à votação deverá ser atendido o **processo SIMBÓLICO**, tendo em vista que o Regimento Interno da Câmara Municipal não exige quórum especial nem processo diferenciado de votação para apreciação da matéria.

Em tempo, na forma prevista pelo parágrafo único do art. 69 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, o presente Projeto de Lei deverá tramitar pela Comissão de Constituição e Justiça, bem como ter seu mérito analisado pela Comissão de Educação, Cultura, Turismo, Esporte, Saúde, Assistência Social, Segurança, Obras e Meio Ambiente, haja vista que o PL trata de matéria atinente às suas atribuições regimentais.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Plenário "Joaquim Calmon", aos dezoito dias do mês de dezembro do ano de dois mil e dezenove.


ULISSES COSTA DA SILVA
Procurador Jurídico



PARECER

Nº 3588/2019¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Aplicação de multa. Lixo na rua e depredação do patrimônio público. Poder de Polícia. Programa de Governo. Considerações.

CONSULTA:

A Câmara consulente encaminhou para análise Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre aplicação de multa ao cidadão que for flagrado jogando lixo nos logradouros públicos fora dos equipamentos destinados para esse fim, pichando, depredando patrimônio público, no Município.

RESPOSTA:

Inicialmente, cumpre consignar que o foi elaborado, a pedido desta mesma consulente, o Parecer IBAM nº 0180/2019, com a seguinte ementa, cuja leitura recomendamos: "Projeto de Lei. Prevenção e punição aos atos de pichação, vandalismo e depredação do patrimônio. Iniciativa concorrente. Poder de Polícia. Código de Posturas. Considerações".

No Projeto de Lei ora encaminhado há uma inovação, qual seja, a aplicação de multa não só para os casos de pichação e depredação do patrimônio público, como também aos cidadãos que forem flagrados jogando lixo nos logradouros públicos fora dos equipamentos destinados para esse fim. Nesse sentido, são cabíveis as considerações que passamos a aduzir.

Após a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro ter lançado o programa "Lixo Zero", que prevê multas que variam de R\$ 157,00 - para

¹PARECER SOLICITADO POR SABRÍCIA BELIZÁRIO FARONI DUTRA, PROCURADORA GERAL - CÂMARA MUNICIPAL (LINHARES-ES)

resíduos até o tamanho de uma latinha de refrigerante - até a R\$ 980,00 para descarte de material acima de um metro cúbico, muitas Prefeituras estão adotando a mesma iniciativa.

Registre-se que a iniciativa não é original dos cariocas, mas copia legislação existente em cidades de outros países, como, p. ex., Estados Unidos e Europa. Em Londres os simples atos de cuspir ou urinar na rua foram equiparados a jogar lixo no chão, sujeitando o infrator ao pagamento de multa (cf. em http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2013/02/130213_multa_cuspe_ac.shtml. Acessado em 21/02/2018).

Voltando ao Rio de Janeiro, há de se registrar que foram propostos vários projetos de lei de iniciativa edilícia nesse sentido, sendo certo que a medida só foi viabilizada por lei de iniciativa do Poder Executivo, a Lei (M) nº 3273, de 06 de setembro de 2001, que "Dispõe sobre a gestão do sistema de limpeza urbana no Município do Rio de Janeiro".

Estranhamente essa lei ficou esquecida por mais de uma década e somente no ano de 2013 a Prefeitura do Rio, por conta da proximidade dos grandes eventos que sediou, resolveu aplicar tais penalidades, talvez numa tentativa desesperada de tornar a cidade mais limpa e civilizada, o que causa uma certa perplexidade até mesmo entre os defensores desse tipo de medida.

Como sabido, a Constituição deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano. Assim é que se encontra sob a responsabilidade do Município zelar pela manutenção dos bons costumes, da segurança e da ordem pública nos seus limites territoriais, em ação complementar à do Estado, a quem compete a

repressão ao crime e às contravenções.

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da indústria e porque não a imposição de penalidades para o despejo de fezes caninas nas vias e logradouros públicos. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

As posturas municipais não se enquadram dentre as matérias cuja iniciativa legislativa é exclusiva do Executivo, que são aquelas listadas no § 1º, do art. 61, da Constituição Federal. Assim, por força do princípio da simetria, também em âmbito Municipal, apenas as propostas legislativas que regulem matérias elencadas no referido parágrafo são de iniciativa exclusiva do Executivo. Em sentido contrário, podemos deduzir que os temas não previstos no mencionado dispositivo constitucional são de iniciativa comum.

Com efeito, a iniciativa para legislar sobre posturas municipais é comum ou concorrente do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Dessa forma, qualquer um desses Poderes é competente para propor projetos de lei que tratem do tema.

Ademais, a criação de multa não cria atribuições a qualquer secretaria ou servidor público, tratando-se de mera multa por infração à legislação municipal, não padecendo, pois, de vício de inconstitucionalidade por suposta violação do princípio da separação dos poderes.

Frise-se que o Poder Executivo já dispõe dos meios para fiscalizar o cumprimento da lei, sem que com isso sejam criadas funções ou mesmo despesas significativas, eis que já conta, ou ao menos deveria

contar, com fiscais e agentes de controle e fiscais de posturas em seus quadros de servidores.

Também é certo que a criação da multa em si mesma - como pretendido no projeto de lei sob exame - não é eficaz se não for acompanhada de um Programa de Governo que vise o combate à poluição da cidade de forma mais ampla e planejada.

Isto é, de nada adiantaria criar, por meio de autoria edilícia, uma lei que se limite a criar multa administrativa por despejo de lixo em vias ou logradouros públicos, sem as medidas de educação da população, de vigilância sanitária e de postura que se fazem necessárias para acompanhar a eficácia da lei.

De fato, a conscientização da população do problema da poluição das cidades é uma ação encartada em um Programa de Governo e a multa é apenas um dos meios de criar essa consciência. Isso quer dizer que a multa em si deve ser tão somente um aspecto pedagógico do Programa e não a base e o fim do mesmo, sob pena de ser letra morta e fadada ao descumprimento.

Ressalte-se que o estabelecimento de ações governamentais deve ser realizado pelo Poder Executivo, pois, repita-se, a implantação e execução de programas na Municipalidade, constitui atividade puramente administrativa e típica de gestão; logo, inerente à chefia do Poder Executivo. Ademais, o art. 2º impõe obrigações ao Executivo. Vejamos o que dispõe o mencionado dispositivo:

"Art. 2º Cabe ao Poder Executivo determinar diretrizes e promover a integração entre as Secretarias competentes para a implantação do previsto no art. 1º estabelecendo critérios de competências e responsabilidades.

§ 1º Deve ser criado um Cadastro dos infratores e autuações e os dados, informações e as ações pertinentes ao disposto no caput devem ser compartilhados entre as respectivas

Secretarias Municipais de maneira integrada".

Cabe exclusivamente ao Chefe do Executivo, no desenvolvimento de seu programa de governo, eleger prioridades e decidir se executará esta ou aquela ação governamental, seja aqui ou acolá, seja dessa forma ou de outra, seja por um breve período ou por um prazo mais longo, definindo, dentre outros pontos, as metas a serem cumpridas e a clientela a ser atendida.

Como se sabe é incompatível com o ordenamento constitucional e principalmente com o princípio da separação dos poderes, qualquer ato legislativo que tenha por escopo disciplinar matéria de iniciativa exclusiva do Executivo, ou que venha autorizar o Chefe do Poder Executivo a executar determinada tarefa, ainda mais quando esta tarefa só pode ser executada por ele sem necessidade de qualquer consentimento do Legislativo.

A matéria também se insere no rol do que se convencionou chamar de "Reserva de Administração". Sobre o princípio constitucional da reserva de administração, é pertinente a citação de trecho do seguinte Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Federal:

"O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais". (STF - Tribunal Pleno. ADI-MC nº 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Tal entendimento decorre do fato de que medidas dessa espécie se tratam de ato de mera gestão da coisa pública, sujeito, portanto, ao

juízo administrativo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo. A ingerência indevida e a iniciativa parlamentar em matéria que lhe é estranha viola o princípio constitucional da separação dos poderes (art. 2º, CF).

Sobre o tema, destacamos o Enunciado nº 02/2004 do IBAM:

"Processo Legislativo. Inconstitucionalidade de projeto de lei originário do Legislativo que: 1) crie programa de governo; e 2) institua atribuições ao Executivo e a órgãos a ele subordinados".

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica do projeto de lei submetido à análise, motivo pelo qual não merece prosperar.

É o parecer, s.m.j.

Maria Victoria Sá e Guimarães Barroso
Magno
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 2019.



PROJETO DE LEI

“Dispõe sobre aplicação de multa ao Cidadão que for flagrado jogando lixo nos logradouros públicos fora dos equipamentos destinados para esse fim, pichando, depredando patrimônio público, na Cidade de Linhares e da outras providências”

Art. 1º – Ficam instituídas as diretrizes para implementação de efetiva fiscalização e cobrança de multa para pessoas físicas ou jurídicas que lançarem ou deixarem em ruas, praças, jardins, rios, escadarias e quaisquer áreas e logradouros públicos em Linhares ES, lixo de qualquer natureza, tais como, papéis, invólucros, copos, cascas, restos, dejetos de animais ou deixarem de recolher os do seu animal e qualquer outro tipo de resíduo..

§ 1º O disposto no caput aplica-se tanto a transeuntes como àqueles que os lançarem através da janela de veículos motorizados ou não, bem como, àqueles Cidadãos que os lançarem das edificações.

§ 2º O disposto no caput aplica-se também àqueles deixarem nas ruas os seus resíduos domésticos, fora de recipientes, tambores ou coletores, ao fácil alcance de animais e urubus, de maneira a espalhá-los no local onde foram dispostos.

§ 3º O disposto no caput aplica-se também àqueles que forem flagrados pichando muros, paredes, portas ou qualquer outro espaço , seja ele público ou privado.

CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Processo Nº 005950/2019

ABERTURA: 16/12/2019 - 14:00:52

REQUERENTE: PAMELA GONÇALVES MAIA

DESTINO: PROCURADORIA

ASSUNTO: PROJETO DE LEI

DESCRIÇÃO: DISPÕE SOBRE APLICAÇÃO DE MULTA AO CIDADÃO QUE FOR FLAGRADO JOGANDO LIXO NOS LOGRADOUROS PÚBLICOS FORA DOS EQUIPAMENTOS DESTINADOS PARA ESSE FIM, PICHANDO, DEPREDANDO PATRIMÔNIO PÚBLICO, NA CIDADE DE LINHARES E DÁ

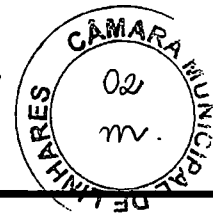
Mariana Fugim

PROTOCOLISTA



Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Elias"



§ 4º O disposto no caput aplica-se também àqueles que forem flagrados depredando bens públicos, tais como pontos de ônibus, equipamentos para depósito e recolhimento de lixo, entre outros.

Art. 2º Cabe ao Poder Executivo determinar diretrizes e promover a integração entre as Secretarias competentes para a implantação do previsto no Art. 1º estabelecendo critérios de competências e responsabilidades.

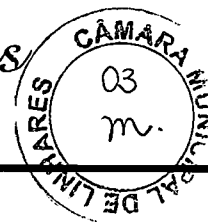
§ 1º Deve ser criado um Cadastro dos infratores e autuações e os dados, informações e as ações pertinentes ao disposto no caput devem ser compartilhados entre as respectivas Secretarias Municipais de maneira integrada.

Art. 3º – Cabe a qualquer Cidadão a fiscalização e denúncia dos atos praticados contra a limpeza e o patrimônio público para exigir o cumprimento do que dispõe esta Lei.

§ 1º Ficam as Secretarias competentes e responsáveis pela aplicação das Multas, encarregadas de todas as medidas que garantam o sigilo do denunciante.

§ 2º As denúncias das infrações, prevista nesta Lei, podem ser por meio de foto ou vídeo com descritivo ou citação do local, hora, ato e identificação do infrator e qualquer outro meios de prova em direito admitido, junto às Secretarias Municipais competentes.

§ 3º Para o acolhimento das denúncias, de trata o parágrafo anterior, cada Secretaria responsável por seu acolhimento deverá disponibilizar instrumentos ou dispositivos para receberem as denúncias pela internet ou pessoalmente na Secretaria.



Art. 4º – Caso seja apurada a existência de dolo, fraude, má-fé ou notadamente o intuito de prejudicar o denunciado, aplicar-se-á a multa ao denunciante, nos termos desta Lei

Art. 5º – Os Funcionários da Limpeza Urbana e Guardas Municipais estão autorizados a abordar quem lançar em ruas, praças, escadarias e quaisquer áreas e logradouros públicos, lixo de qualquer natureza, descritos no Art. 1º, visando que o mesmo recolha o lixo e o deposite no local apropriado.

§ 1º Na abordagem deverá necessariamente ser citada esta Lei e seus dispositivos.

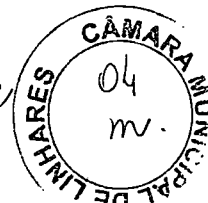
§ 2º Caso o infrator ignore a abordagem e não recolha o lixo, deverá ser acionada a Guarda Municipal ou a Polícia Militar, para que o infrator se identifique e forneça seus dados para que seja lavrado o auto de infração e lançado no Cadastro mantido nas Secretarias para esse fim.

Art. 6º – Nos Eventos Culturais, artísticos e/ou esportivos, o produtor que realizá-lo(s), em logradouro público, terá até 24 horas após a realização do evento para recolher todo o lixo ou resíduos, sob pena de multa nos termos desta Lei.

Art. 7º – O comércio ambulante, carrinhos, barracas, caminhões, churrasquinhos, entre outros, são responsáveis pelo recolhimento dos resíduos diretos gerados pelos itens comercializados e pelo dispensado fora dos equipamentos destinados para esse fim, por seus consumidores no local da sua atividade.



Câmara Municipal de Linhares
Palácio Legislativo "Antenor Elias"



Art. 8º – O descumprimento das disposições contidas nesta Lei sujeita o infrator a seguintes penalidades:

I - A pena pecuniária no valor de:

a) 15 URMLs para volumes pequenos, com tamanho correspondente ou menor ao de um vasilhame convencional de alumínio de 350 Mililitros utilizados para refrigerantes.

b) 18 URMLs para volumes maiores que 350 Mililitros e menores que um metro cúbico.

c) 36 URMLs para volumes acima de um metro cúbico.

II - Em caso de reincidência, o valor da multa deverá ser cobrado em dobro.

III - Caso o denunciado seja Pessoa Jurídica, o valor da multa será cobrado em dobro.

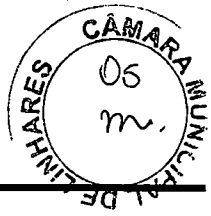
Art. 9º – O poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Art. 10º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Legislativo "Antenor Elias" da Câmara Municipal de Linhares, Estado do Espírito Santo, aos nove dias do mês de Dezembro do ano de dois mil e dezenove.


PAMELA GONÇALVES MAIA

Vereadora DC



JUSTIFICATIVA

Linhares tem sérios problemas com dejetos de animais deixados nas ruas, pichações, depredação de pontos de ônibus, lixeiras, contêineres e lixos lançados nos logradouros públicos.

É dever de todo e qualquer Cidadão destinar os seus resíduos para os locais apropriados, não depredar o Patrimônio Público e não pichar, de maneira a manter limpa nossa Cidade e evitando a proliferação de animais, insetos, escorpiões entre outros e nos livrando da poluição visual que tanto indigna a todos nós.

Resolvi apresentar esse Projeto pois estamos fartos de ver na Mídia televisiva, escrita e social, fatos deprimentes de vandalismo, pisar em fezes de animais nas ruas, papéis, latas, vasilhames que entopem nossos bueiros causando grande desconforto nos dias de chuvas.

Esse Projeto de Lei tem a finalidade de aprimorar os instrumentos de fiscalização e estimular o Cidadão a denunciar e a cumprir com seu dever de conservar a Cidade Limpa, tornando-a agradável e segura do ponto de vista da saúde pública e estrutural.

Não é nossa intenção prejudicar a quem quer que seja, mas infelizmente a parte mais sensível do Ser Humanos é o bolso, assim estabelecemos punições pecuniárias para aqueles que relutam em seguir as regras, manter um bom relacionamento social e entender que um bem público é disponibilizado para facilitar a vida e harmonizar o nosso Relacionamento em Sociedade dentro de um mesmo espaço urbano ao qual se denominou o nome de Linhares.

Palácio Legislativo "Antenor Elias" da Câmara Municipal de Linhares, Estado do Espírito Santo, aos doze dias do mês de Dezembro do ano de dois mil e dezenove.

PAMELA GONÇALVES MAIA

Vereadora – PSDC