**Pouso Alegre 14 de julho de 2014.**

# PARECER JURIDICO AO PROJETO DE LEI N° 07070/2014

Projeto de autoria do Ilustre Vereador **Flavio Alexandre**,

Conforme prévia solicitação, a Assessoria Jurídica desta Casa apresenta "parecer" sobre a legalidade do Projeto de Lei n° 7070/2014 que pretende modificar o Código de Postura do Município, **suprimindo o INCISO II DO ARTIGO 67 e alterando O *CAPUT* DO ARTIGO 70, DA LEI Nº 2.323/1988, (CÓDIGO DE POSTURAS DO MUNICÍPIO).**

## 1. DA INICIATIVA PRIVATIVA (RESERVADA OU EXCLUSIVA):

É a que compete a apenas um órgão, agente ou pessoa; é intransferível; é exceção. A CFB, em seu art. 61, §1º, inciso II, dispõe sobre as matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo, reservadas de forma exclusiva ao Presidente da República, que são aplicadas também ao Prefeito Municipal, por simetria e exclusão. O Professor Giovani da Silva Corralo resume em sua obra[1] que abordar o início do processo legislativo municipal.... *Em outras palavras: é identificar os atores que podem iniciar o trâmite das espécies legislativas sujeitas à manifestação do Plenário, que poderão ser: (a) vereadores; (b) Executivo; (c) iniciativa popular.*

[1] O Poder Legislativo Municipal. Malheiros, São Paulo, 2008, p. 81

A iniciativa constitui a primeira das fases do processo legislativo; é responsável em deflagrar o processo legislativo, seguindo-se as demais fases, até a promulgação e publicação do projeto apresentado.

Cada fase está intimamente ligada à anterior, sendo sua existência, pressuposto necessário à ocorrência da seguinte, devendo ocorrer todas elas, sem qualquer alteração de sua colocação no tempo ou regredir em sua verificação, sob pena de invalidação, pois, se a iniciativa for inválida, da mesma forma o será a lei, mesmo que tenha sido sancionada posteriormente. É o que denominamos de ***vicio insanável.***

**O Poder de Iniciativa Legislativa é delimitado pela CF**, ao dispor sobre a competência para iniciativa do processo legislativo em matérias de iniciativa reservada, indicando de forma exclusiva, seus titulares, de forma que, se iniciada por titular diferente do indicado, o ato restará inválido considerando o vício de origem, vez que a violação a regra de reserva ou exclusividade do direito de iniciativa vicia, de forma irremediável, o ato legislativo, acarretando a nulidade da lei, que resta insanável até mesmo pela sanção e pela promulgação.

O Doutrinador **João Jampaulo Júnior,** resumidamente, entende que: *a capacidade de iniciativa legislativa não pode ser exercida indiferentemente, pois há matérias de iniciativa reservada (privativa) para determinados titulares, de sorte que o ato será inválido quando a iniciativa legislativa for tomada por outro titular, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção e promulgação de quem poderia oferecer o projeto – denomina-se vício de origem.* [2]

Deste modo, quando se atribui competência reservada pela Constituição Federal ela está negando, a qualquer outro, a condição de titular da iniciativa, proibindo a deflagração do processo legislativo por agente diverso do indicado, que não possui competência em razão da matéria para tanto,

[2] O Processo Legislativo Municipal, Editora de Direito, 1997, p. 79

sendo que a inobservância à CF quanto a esta regra acarretará vício de iniciativa e portanto será uma proposta inconstitucional.

De forma que, caso não sejam observadas as regras de competência para iniciativa do processo legislativo, **o ato será considerado como vício de origem, por inconstitucionalidade**.

A Constituição Estadual de Minas, em simetria com a Constituição Federal, estabelece, em seu art.6º, que: *São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

No art. 90 da Constituição mineira veicula o princípio de observância obrigatória aos municípios quanto à competência, sendo que as normas que tratam da reserva de iniciativa, longe de normas de direito estrito, ou de exceção, se constituem na evolução do principio da separação de poderes sendo, portanto fontes das regras de fixação de competência para a iniciativa do processo para que se tenha um mecanismo jurídico que organize o Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.

Ao Poder Legislativo é vedada a administração da cidade, tarefa que incumbe, no Município, ao Prefeito, tanto que o poder de iniciativa neste campo - administração da cidade - é do Executivo (do Prefeito), participando o Poder Legislativo, quando assim determinar a Constituição, apenas a qualidade de aprovar-desaprovar os atos e no exercício pleno da fiscalização da legalidade dos atos administrativos do executivo. A hipótese é de administração ordinária, cabendo ao Legislativo apenas o estabelecimento de normas gerais, diretrizes globais, jamais atos pontuais e específicos mesmo que inseridos ou disfarçados em propostas legislativas meramente regulatórias que na verdade, em seu amago, é invasão de competência de iniciativa.

Para Hely Lopes Meirelles, diz que "*todo o patrimônio municipal fica sob a administração do prefeito"... e* continua seus ensinamentos:

> *"A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no*

*que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito.*

*Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração".*[3]

A respeito do tema, vale a pena destacar um trecho do seguinte Acórdão proferido pelo **Egrégio Supremo Tribunal Federal**:

*"O princípio constitucional da reserva da 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 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).*

[3] **(Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, São Paulo, 12ª Ed., pp. 576/577)**

## 2. CONCLUSÂO

2.1. **Há usurpação de iniciativa no presente projeto de Lei.** O Legislativo Municipal não tem legitimidade para deflagrar processo legislativo propondo alteração do Código de Posturas do Município e dispor sobre a forma de realização de atividades no âmbito do município ou de definir como será desenvolvida a fiscalização ou ainda ditar parâmetros de poluição sonora ou qualquer outra modalidade de poluição;

2.2. A Proposta do Ilustre Vereador, não contêm proposições gerais e abstratas e, bem analisadas, representam ingerência nas prerrogativas do Prefeito Municipal ao vincular, de forma ilegal, a atuação de órgãos públicos municipais e ao permitir poluição sonora em limite superior ao estabelecimento em Código de Postura vigente, deliberada pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMDEMA) e nos parâmetros da legislação federal, inviabilizando a eficácia da fiscalização a ser desenvolvida pelo Poder Executivo, impondo restrições à atividade fiscalizadora do Prefeito e dos órgãos subordinados ao Chefe do Poder Executivo, em clara violação ao art. 6º, da Constituição Estadual.

2.3. Neste sentido, apenas o Prefeito Municipal – desde que com a prévia analise e deliberação dos órgãos técnicos de apoio, no caso em tela: COMDEMA E COMDU, - tem iniciativa constitucional para deflagrar processo legislativo para aprovação de leis com o conteúdo proposto pelo Ilustre Vereador para que não se caracterize indevida interferência de um Poder sobre o outro.

2.4. A excelente justificativa, anexada ao projeto, não atende aos princípios quanto à competência da iniciativa, porém, sendo está a convicção do Ilustre Vereador, ou seja, de que são dispositivos inconstitucionais os que pretende retirar da Lei vigente desde 1988, que se faça pelo meio de Ação Judicial própria de inconstitucionalidade.

2.5. Ao centrar seus propósitos em um segmento especifico, em detrimento a outros seguimentos contidos na referida Lei que se pretende “corrigir”, viola-se o princípio da isonomia, pois outras restrições que objetivam a garantia de direitos difusos (de terceira geração) são impostas pelo mesmo **Código de Posturas do Município** em detrimento de direitos

ditos constitucionais, entretanto os direitos difusos se sobrepõem aos individuais.

Segundo Hely, poder de polícia:

> *"é o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual. Por esse mecanismo, que faz parte de toda a Administração, o Estado detém a atividade dos particulares que se revelar contrária, nociva ou inconveniente ao bem-estar social, ao desenvolvimento e à segurança nacional".* [4]

2.6. Desta forma, o Estado tem o poder-dever de impor determinadas limitações ao administrado, em benefício da coletividade.

Deste modo, essa Assessoria **exara parecer contrário** à regular discussão e votação do projeto em analise, preliminarmente **por sua inconstitucionalidade, dentre outras ilegalidades, em razão a iniciativa quanto à matéria,** ressaltando que a decisão final e a competência exclusiva para a análise do mérito é do soberano Plenário.

É o parecer, S.M.J.

**Adriano de Matos Junior**
**Consultor Juridico**
**OAB/MG 42827**

[4] Direito Municipal Brasileiro, 14ª ed., pg. 469: