

Porto Alegre, 08 de setembro de 2020.

Informação nº 2.609/2020

Interessado: Município de Montenegro/RS – Poder Legislativo.

Consultente: André Susin, Diretor Legislativo.

Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.

Consultores: Vanessa Marques Borba e Bartolomê Borba.

Ementa: 1. Análise do Projeto de Lei nº 22/2020: “Dispõe sobre a criação das Lixeiras Ecológicas, entre outras providências.” Inviabilidade, pois é de iniciativa do Legislativo e dispõe sobre matéria privativa do Executivo, o que o torna formalmente inconstitucional. Agressão ao princípio da independência entre os Poderes. Art. 10 e 60, II, “d”, da Constituição do Estado.

2. Análise do Projeto de Lei nº 23/2020: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de recolhimento, por parte das empresas prestadoras de serviços de guincho automotores no âmbito do Município de [...], de componentes e demais materiais avariados advindos dos veículos envolvidos em acidentes, quando do recolhimento dos veículos acidentados.” Inviabilidade, por pretender regulamentar a prestação de serviço de transporte de veículos acidentados e interferir no exercício da atividade econômica, matéria que compete privativamente à União Inconstitucionalidade material.

Através de consulta escrita, registrada sob nº 52.966/2020, é solicitada análise dos Projetos de Lei nº 22 e 23/2020, de iniciativa do Vereador Joel Kerber.

Analizados os Projetos de Lei, passamos a considerar, separadamente, sobre cada um deles.

Projeto de Lei nº 22/2020: “Dispõe sobre a criação das Lixeiras Ecológicas, entre outras providências.”

1. A proposição tem como objeto, pelo que se depreende de sua parte normativa, instituir projeto para instituição de “Lixeiras Ecológicas identificadas com placas adesivas de ‘lixo seco’ ou ‘lixo orgânico’, nas unidades residenciais e comerciais”, matéria de interesse local.

2. Contudo, não basta o ajustamento da matéria à competência local para que se possa afirmar a sua constitucionalidade. É fundamental, também, que quem propõe a lei tenha legitimidade para fazê-lo.

A esse propósito, o Projeto de Lei nº 22/2020 é de iniciativa do Legislativo e dispõe sobre matéria em que esta é privativa do Executivo, conforme prevê o art. 60, II, “d”, da Constituição do Estado¹, pois o Projeto que se pretende instituir deverá ser desenvolvido por este Poder, que tem como função precípua a de gestão, como fica evidente na redação de diversos dispositivos, como no § 1º do art. 1º, no art. 3º e no art. 5º.

Sendo assim, por ser de origem parlamentar e dispor sobre matéria em que a iniciativa é privativa do Executivo, o Projeto de Lei agride o princípio constitucional da independência entre os poderes, para os Municípios previsto no art. 10 da Constituição do Estado.²

Nesse sentido são as decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul cujas ementas abaixo colacionamos:

¹ Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

² Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE PANTANO GRANDE-RS. PADRONIZAÇÃO DAS PLACAS INDICATIVAS DE NOMES DE RUAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. ATRIBUIÇÃO NITIDAMENTE EXECUTIVA. PROPOSIÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. AUMENTO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Hipótese em que o proponente objetiva a declaração de inconstitucionalidade de Lei municipal de iniciativa parlamentar que instituiu a padronização das placas indicativas de ruas e logradouros públicos no Município de Pantano Grande, mediante a afixação de novas placas nas esquinas das vias públicas. 2. Configurada a violação do princípio da separação dos poderes, consubstanciada, aqui, na usurpação da iniciativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei que dispõe sobre matéria essencialmente administrativa (no caso, a padronização de placas indicativas de ruas e logradouros públicos). Precedentes deste Órgão Especial. 3. A norma questionada, ao impor ao Poder Executivo Municipal a obrigatoriedade de substituição das referidas placas, acaba por gerar despesas não previstas no respectivo orçamento, inexistindo, tampouco, a indicação da respectiva fonte de custeio, o que resulta em afronta ao disposto nos arts. 149, incisos I, II e III, e 154, inciso II, ambos da Carta Estadual. Precedentes deste Órgão Especial. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**³

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO SEPÉ. LEI MUNICIPAL Nº 3.750, DE 09 DE NOVEMBRO DE 2017. PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES DISPONDO SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL DE CONTROLE DO MORMO E ANEMIA INFECCIOSA EQUINA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea d, todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**⁴

³ Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70079368858, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eduardo Uhlein, Julgado em: 04-02-2019.

⁴ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70076784347, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 25/06/2018.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N. 2.104/2015. PROGRAMA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Preliminar irregularidade formal do processo rejeitada, na medida em que o Prefeito Municipal de Estância Velha, legitimado ativo para propor ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo municipal, nos termos do artigo 95, § 2º, da Constituição Estadual, embora não tenha firmado a inicial, outorgou poderes específicos para propor a presente ação ao advogado que a firmou com a indicação objetiva e individualizada da regra legal impugnada, reputando-se, assim, válida a representação em conformidade com a orientação consolidada no STF e neste Órgão Especial. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que acabou regulando matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da Administração Pública, ao indicar a necessidade de destinação de uma Secretaria específica para a Cultura no Município, desmembrando-se a Secretaria Municipal da Educação e Cultura atualmente existente, além de criar atribuições e serviços que, para sua implementação, certamente, demandarão maiores gastos não previstos na Lei Orçamentária. De mais a mais, in casu, o vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea d, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.⁵

Portanto, como se vê, claramente nas decisões acima, a iniciativa legislativa do Projeto de Lei nº 22/2020 o macula de inconstitucionalidade formal, razão pela qual opinamos pela sua inviabilidade.

Projeto de Lei nº 23/2020: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de recolhimento, por parte das empresas

⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70066455122, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em 07/05/2018.

prestadoras de serviços de guincho automotores no âmbito do Município de [...], de componentes e demais materiais avariados advindos dos veículos envolvidos em acidentes, quando do recolhimento dos veículos acidentados.”

3. O Projeto de Lei, de iniciativa do Legislativo, tem como objeto, definido no art. 1º, obrigar as empresas que prestam serviços de guincho para veículos automotores a “efetuem a coleta de peças, componentes e demais materiais soltos advindos dos veículos envolvidos em acidentes, quando do recolhimento dos veículos acidentados”, obrigação que, conforme parágrafo único, abrange “a pista de rolamento, passeio público e terrenos particulares, cabendo também, a varrição do local”.

4. Em que pese meritória a intenção do proponente, de instituir obrigação às empresas prestadoras de serviço de guincho que contribui com a limpeza urbana, a matéria de que trata a proposição já foi objeto de análise pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, oportunidade na qual decidiu pela inconstitucionalidade material da lei, pois a matéria tem relação com trânsito e transporte, cuja competência é privativa da União, conforme previsto no art. 22, XI, da Constituição da República, como se vê na ementa da decisão que abaixo colacionamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. TRÂNSITO E TRANSPORTE. EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS DE GUINCHO. VEÍCULOS AUTOMOTORES. RECOLHIMENTO DE MATERIAIS ADVINDOS DE ACIDENTES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. Nos termos do art. 22, inciso XI, da Constituição Federal, é competência privativa da União legislar sobre trânsito e transporte. A Lei nº 1.480/2006, do Município de Novo Hamburgo, ao dispor sobre a obrigatoriedade de recolhimento por parte das empresas prestadoras de serviços de guincho de veículos automotores, de componentes e demais materiais advindos dos veículos envolvidos em acidentes, não está a tratar de assunto de interesse local (art. 30, inciso I, da Lei Maior), senão que invade a competência legislativa privativa da União, afrontando aos arts. 1º e 8º da

Constituição Estadual e 22, inciso XI, da Carta Magna. Precedentes desta C. Corte e do STF. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70022237911, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adão Sérgio do Nascimento Cassiano, Julgado em: 26-05-2008).

Na mesma linha é a recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.785/2019, DO MUNICÍPIO DE PORTÃO. IDENTIFICAÇÃO DE VEÍCULOS E TRABALHADORES QUE PRESTAM SERVIÇOS EM VIAS PÚBLICAS. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. DIREITO DO TRABALHO. TRÂNSITO E TRANSPORTE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. Lei nº 2.785/2019, do Município de Portão, que proíbe o uso de veículos sem identificação para serviços em quaisquer vias públicas do Município, além de determinar a identificação os prestadores de serviço. 2. Lei de iniciativa parlamentar que cria atribuições para órgãos do Executivo Municipal. Competência privativa do Chefe do Executivo Municipal. Ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes. Desrespeito aos arts. 8º, caput; 10; 60, II, “d”; e 82, II, III e VII, da CE/89. **3. Lei que institui infração e cria penalidades. Legislar sobre trânsito é competência privativa da União. Violação do art. 22, XI, da CF/88 – norma de repartição de competência e, portanto, de reprodução obrigatória implícita pelas constituições estaduais.** 4. Lei que torna obrigatório o uso de crachá de identificação para os trabalhadores que prestam serviços nas vias públicas. Legislar sobre direito do trabalho é competência privativa da União. Afronta ao art. 22, I, da CF/88. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083653998, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 30-04-2020)

5. Ademais, o Projeto de Lei objetiva instituir obrigação direcionada às empresas prestadoras de serviços de guincho, o que interfere no exercício das suas atividades, isto é, no exercício da atividade econômica, o que também por essa razão afasta a matéria da competência local, pois privativa da

União, conforme se depreende do art. 170 da Constituição da República. Ilustra esse entendimento a decisão do Tribunal de Justiça do Estado que abaixo transcrevemos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 4.496/2012 DO MUNICÍPIO DE TORRES. OBRIGATORIEDADE DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGEM DOS PRODUTOS ADQUIRIDOS EM SUPERMERCADOS, HIPERMERCADOS, MERCADOS OU SIMILARES. NECESSIDADE DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL E INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. PRELIMINAR REJEITADA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. Estatuto Social do autor que, no art. 1º, parágrafo único, elenca, dentre os municípios abrangidos em sua base territorial de atuação, o Município de Torres. Pertinência temática. Observância à norma inserta no artigo 95, parágrafo 1º, inciso VII, da Constituição Estadual, que atribui legitimidade ativa para a propositura de ação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual à entidade sindical ou de classe de âmbito nacional ou estadual. 2. A Lei Municipal nº 4.496/2012, do Município de Torres, ao impor aos estabelecimentos comerciais autodenominados de supermercados, hipermercados, mercados ou similares, a obrigação de prestar serviços de acondicionamento ou embalagem dos serviços adquiridos por seus clientes, obriga tais estabelecimentos a disponibilizar empacotadores, ofendendo ao princípio constitucional do livre exercício da atividade econômica. Matéria que interfere nas relações de trabalho, cuja competência privativa para legislar é da União, ex vi do art. 22, I, da CF. 3. Ao se imiscuir em questões atinentes ao próprio gerenciamento do negócio, impossibilitando opção que terminaria por repercutir no preço final dos produtos postos à venda, a legislação impugnada viola o artigo 170, caput e parágrafo único, da Constituição Federal, parâmetro de constitucionalidade possível em virtude do disposto no artigo 8.º da Constituição Estadual, além do artigo 157, V, também da Constituição Estadual. PRELIMINAR DESACOLHIDA E AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70055636369, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Isabel Dias Almeida, Julgado em: 28-10-2013).

Portanto, por pretender o proponente, por meio do Projeto de Lei nº 23/2020, regulamentar a prestação de serviço de transporte de veículos acidentados e interferir no exercício da atividade econômica, matéria que compete privativamente à União, opinamos pela sua inviabilidade, pois maculado de inconstitucionalidade material.

6. Por fim, cabe registrar que por ter o Projeto de Lei nº 23/2020 como finalidade instituir obrigação direcionada às empresas prestadoras de serviços de guincho, deveria prever penalidades para o caso de descumprimento, ou seja, da forma como proposto não apresenta coercibilidade, requisito essencial às leis de natureza obrigacional, sob pena de tornarem-se inócuas.

São as considerações com que respondemos a consulta.

Documento assinado eletronicamente
Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392

	Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 1.1419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 760566339881914038	
---	---	---