



Parecer nº 446/24

PARECER PRÉVIO

Trata-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar que altera o caput do art. 28 da Lei Complementar nº 12, de 7 de janeiro de 1975, e o inc. IV do art. 10 da Lei Complementar nº 284, de 27 de outubro de 1992; e revoga o parágrafo único do art. 28 da Lei Complementar nº 12, de 1975, e o art. 31 e o parágrafo único do art. 229, ambos da Lei Complementar nº 284, de 27 de outubro de 1992, passando ao Executivo Municipal a obrigação de pavimentação, conservação e limpeza dos passeios fronteiros aos terrenos, edificados ou não, localizados em logradouros do Município de Porto Alegre.

O art. 22. da Lei n. 6.766/79 estabelece que “desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo.” Já o Código de Trânsito Brasileiro (CTB) define calçada como “parte da via, normalmente segregada e em nível diferente, não destinada à circulação de veículos, reservada ao trânsito de pedestres e, quando possível, à implantação de mobiliário urbano, sinalização, vegetação e outros fins” e o passeio é definido como “parte da calçada ou da pista de rolamento, neste último caso, separada por pintura ou elemento físico separador, livre de interferências, destinada à circulação exclusiva de pedestres e, excepcionalmente, de ciclistas.” Ou seja, conforme argumenta o autor na exposição de motivos a calçada e o passeio são bens públicos. Isso não exclui necessariamente a responsabilidade dos particulares na construção e manutenção das calçadas conforme enfatiza o Ministro Herman Benjamin:

No Direito, calçadas compõem a família dos bens públicos, consoante o art. 99, I, do Código Civil. Contudo, importa não confundir titularidade do bem público, sobretudo o de uso comum do povo, com responsabilidade por sua edificação e manutenção. Em tese, ser de uso comum do povo não implica, à luz da função social da propriedade urbana, isentar automaticamente o particular titular do imóvel contíguo (mormente em empreendimento comercial) do ônus de conservar (obrigação de fazer) e até de construir calçada na extensão correspondente à sua testada, pretensão usual quanto a áreas públicas exigíveis do loteador, no parcelamento do solo urbano, destinadas à implantação de sistemas de circulação e de equipamento urbano e comunitário (art. 4º, I, da Lei 6.766/1979). Tal maneira de enxergar a calçada não significa retirar ou reduzir do Município o dever de zelar, solidariamente, pela existência e qualidade dela. O regime, portanto, é de compartilhamento de responsabilidades. (trecho do voto exarado no RECURSO ESPECIAL Nº 1.846.075 – DF)

Nada impede, contudo, que o Município venha assumir conforme proposto a responsabilidade pela pavimentação, conservação e limpeza dos passeios. A possibilidade de iniciativa parlamentar no caso, contudo, é questionável por adentrar em matéria afeta a administração de bens públicos. Poder-se-ia alegar também que a proposta implica em interferência nas regras pertinentes à estrutura e organização dos serviços municipais que é de competência do chefe do executivo¹. A proposta não pretende interferir na administração dos bens públicos ou na forma de prestação dos serviços públicos mas apenas transferir o ônus de construir e conservar os passeios públicos do particular titular

do imóvel contíguo para o Município. A responsabilidade hoje individual passa a ser coletiva, através do Poder Público. Medida que pode ser mais eficaz para qualidade dos passeios especialmente em certas áreas das cidade. Desde, é claro, que existam recursos para tanto.

É de se observar ainda que o STF afirmou, na esteira do voto do e. Ministro Relator Eros Grau, na ADI nº 3394, de que não procede a ideia de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Contudo, nos termos do art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, toda proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória deve ser precedida da estimativa do seu impacto orçamentário-financeiro. Veja-se:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Vale mencionar que o STF já se manifestou no sentido de que tal comando constitucional dirige-se a todos os entes da Federação:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE. 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMSprovidência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF – à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) –, exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação. 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos. 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (ADI nº 5816, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 05/11/2019, Publicação em 26/11/2019; grifou-se).

Isso posto, conclui-se que a proposição enseja dúvidas sobre sua constitucionalidade, conforme exposto acima, mas não se pode falar em inconstitucionalidade manifesta que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno. De resto, a proposição carece de instrução, no que tange ao disposto no art. 113 do ADCT.

A respeito: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE ESTABELECE A OBRIGATORIEDADE DO MUNICÍPIO EM CONSTRUIR E CONSERVAR PASSEIOS PÚBLICOS - INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL - OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DE PODERES E LIVRE INICIATIVA – VÍCIO FORMAL - PRECEDENTE ANTERIOR – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. Considerando que os dispositivos legais aplicados à matéria atribuem ao prefeito municipal a competência exclusiva para legislar sobre a matéria relacionada a serviços públicos que acarretam redução de arrecadação ou aumento de despesas públicas a serem suportadas pela Administração Pública Municipal, não permite a Câmara Municipal apresentar projeto de lei, sob pena de ocorrer inconstitucionalidade formal.

(TJMS. Direta de Inconstitucionalidade n. 1405483-94.2015.8.12.0000, Tribunal de Justiça, Órgão Especial, Relator (a): Des. Divoncir Schreiner Maran, j: 11/05/2016, p: 16/05/2016)



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 27/05/2024, às 22:16, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0744076** e o código CRC **9B9DE368**.