



Parecer n. 592/24

PARECER PRÉVIO

É submetido a análise desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a implementação de um sistema de monitoramento informatizado, e se possível em tempo real, nos arroios situados no Município, com a realização de inspeções bimestrais por equipes técnicas especializadas.

A Constituição Federal divide entre a União e os Estados o domínio da água, conforme segue: (1) são bens da União os lagos, rios e quaisquer correntes de água em terrenos de seu domínio, ou que banhem mais de um Estado, sirvam de limites com outros países, ou se estendam a território estrangeiro ou dele provenham (CF art 20, inciso III); (2) são bens dos Estados as águas superficiais ou subterrâneas, fluentes, emergentes e em depósito, ressalvadas, na forma da lei, as decorrentes de obras da União (CF, art. 26, inciso I).

Não seria adequado, portanto, referir-se a “arroios pertencentes ao Município”. Até porque, No caso em tela, a discussão sobre a existência de cursos de água de domínio do Município é irrelevante. O projeto visa implementar um sistema de monitoramento informatizado dos arroios, com o objetivo de fornecer informações precisas sobre fluxo de água, qualidade da água e nível de assoreamento. Além disso, o projeto prevê a realização de inspeções bimestrais por equipes técnicas especializadas para identificar e avaliar a situação ambiental dos arroios. Não se está dispondo sobre outorga de uso, exploração ou qualquer outra utilização dos cursos de água mas de um sistema de monitoramento. Nesse sentido, sugere-se substituir a palavra “pertencentes” por “situados” de modo que a expressão “arroios pertencentes ao Município” do art. 1º mudaria para “**arroios situados no Município**”. A competência para legislar e atuar no tema em questão não decorre de eventual domínio sobre os cursos de água em questão mas da competência, assegurada pela Constituição de 1988 aos Municípios, para atuar na defesa e preservação do meio ambiente, dispondo expressamente:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas”

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”

Dever e responsabilidade que cabem a todos nos termos do art. 225 da Constituição:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1.º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

(...)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

(...)

VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

É certo que o art. 24 da CF que trata da competência legislativa concorrente, para várias matérias, entre elas o meio ambiente, não menciona os Municípios. Mas isto não significa que estes estejam excluídos da partilha, sendo-lhes dado suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, conforme dispõe o artigo 30, II, da Constituição¹, supra transcrito. Com efeito, os Municípios estão autorizados a legislar suplementarmente, estabelecendo as normas específicas e, em sendo o caso, também as normas gerais, sempre que isto for necessário ao exercício de competências materiais, comuns ou privativas². Assim é de se reconhecer a competência dos Municípios para legislar sobre meio ambiente, nos limites, é claro, do interesse local³, observada ainda as normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, § 1º) e/ou pelos Estados no uso de sua competência suplementar (art. 24, § 2º). Nesse aspecto, não encontrei dispositivo na proposição em questão que chame a atenção por destoar da competência constitucional assegurada aos Municípios no tema, ou de norma geral ou suplementar editadas respectivamente pela União e pelo Estado do RGS.

Tratando-se, por outro lado, de proposição de iniciativa parlamentar, é de se verificar se não se está a tratar de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por força do art. 61, § 1º c/c art. 29 ambos da CR, são de iniciativa privativa do Prefeito, as leis que disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores públicos; c) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública.

É de se observar, ainda, às competências privativas (materiais) do Prefeito de direção, organização e funcionamento da administração municipal, nos termos do art. 84, inc. II e inc. VI, alínea “a” da Constituição da República. Qualquer interferência nesse sentido, viola o princípio da independência e harmonia entre os poderes, consagrado no art. 2º da Constituição da República, de modo que leis que disponham sobre a organização e funcionamento da administração pública, criando atribuições a órgãos do Poder Executivo, devem ter origem no Executivo. Neste sentido, é a jurisprudência do TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE CERRITO. LEI QUE REGULAMENTA CONSELHO TUTELAR. VINCULAÇÃO AO PODER EXECUTIVO. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL. ARTIGOS 8.º, CAPUT, 10, 60, II, "B" E "D", E 82, III E VII, CE. - A condição de autonomia e independência do Conselho Tutelar especificada no Estatuto da Criança e do Adolescente significa que ele é um órgão não comprometido com quem quer que seja, especialmente, de ordem política, devendo estar apto a

cumprir com independência sua função. Não significa que não está atrelado a quaisquer dos Poderes do Estado. O Conselho Tutelar, por certo, não é uma Pessoa Jurídica de Direito Público, tem criação prevista na Constituição Federal e regulamentação em lei local, cuja competência de atuação, portanto, segue os limites do Município. Não tem competência confundida com os demais órgãos da administração e, por certo, não pode estar atrelado ao Poder Legislativo ou mesmo ao Poder Judiciário, pois o Conselho Tutelar é próprio para executar as funções estabelecidas na Lei Federal nº 8.069/90 e lei subsidiária municipal que completa sua competência. Desta forma, não restam dúvidas de que ele se vincula ao Poder Executivo da esfera administrativa municipal. - Cabendo ao Poder Executivo Municipal sua organização e estrutura, a ele cabe também a iniciativa dos projetos de lei a respeito do tema, nos termos do que estabelece o art. 60, II, "b" e "d", e art. 82, III e VII, ambos da Constituição Estadual. - Verificada afronta direta aos artigos citados, bem como aos Princípios relativos à Independência e Separação dos Poderes, tal como discorrem os artigos 8.º, caput, e 10, todos da CE/89, afigura-se inconstitucional, por vício formal, decorrente da usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo Municipal, a lei de iniciativa de Vereador que regulamenta a função exercida pelos membros do Conselho Tutelar. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70071252803, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Gelson Rolim Stocker, Julgado em 20/02/2017)

CONSTITUCIONAL. LEI Nº 5.943/2012, MUNICÍPIO DE PELOTAS. INICIATIVA DO LEGISLATIVO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO DE COMBATE AO ABIGEATO. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DO EXECUTIVO. ARTIGOS 10, 19, 60, II, D, E 82, II, III E VII, CE/89. Afigura-se inconstitucional lei de iniciativa do legislativo municipal criando Comissão de Combate ao Abigeato, composta por órgãos do Executivo Municipal - inclusive o Prefeito -, afora outras esferas de Poder Estadual (inclusive do Poder Judiciário) e Federal, a par de lhe conferir atribuições cuja definição não toca ao órgão autor do projeto de lei, em nítida ofensa aos artigos 10, 19, 60, II, d, e 82, II, III e VII, CE/89, sem falar no aumento de despesas gerado pelo funcionamento da questionada Comissão. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70050856905, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/01/2013)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE IVOTI. INSTITUIÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER. INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES. VÍCIO FORMAL. MATÉRIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Deve ser declarada inconstitucional a Lei Municipal n.º 2.639, de 24 de agosto de 2011, de iniciativa da Câmara de Vereadores, a criar o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, pois impõe atribuições e interfere na organização e funcionamento da Administração, matéria de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. A inobservância das normas constitucionais de processo legislativo tem como consequência a inconstitucionalidade formal da lei impugnada, pois violados os princípios da simetria, da harmonia e independência entre os Poderes. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, 82 da Constituição Estadual e 61 da Constituição Federal. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70046213138, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 04/06/2012).

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012

A criação de fundo, por sua vez, no âmbito de determinado Poder por guardar relação com sua autonomia administrativa e financeira atrai a incidência da prerrogativa desse mesmo Poder de iniciar o processo legislativo sobre matérias legislativas referentes à sua própria organização. Nesse sentido colaciona-se o seguinte precedente do TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR, VERSANDO SOBRE MATÉRIA DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. VÍCIO DE ORIGEM RECONHECIDO. A Lei n. 3.269/2006, ao disciplinar sobre a criação e implantação do Conselho Municipal dos Direitos do

Idoso, assim como do Fundo Municipal do Idoso, acabou por violar o disposto nos artigos 60, II, "d", e 82, II e VII, da CE, porque de competência privativa do Executivo. Vício formal de iniciativa, a comprometer a constitucionalidade da lei questionada. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022189989, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: José Aquino Flôres de Camargo, Julgado em 28/07/2008)"

Em suma, a iniciativa de lei tendente a criar órgão vinculado ao Poder Executivo, ou que disponha sobre a estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública do Poder Executivo, bem como que cria fundo no âmbito e/ou vinculado ao Poder Executivo é reservada ao Chefe deste Poder.

Nada disso há na proposição em questão, de modo que não se vislumbra vício de iniciativa no projeto. Não há também qualquer afronta ao princípio da independência harmonia entre os poderes. O sistema de monitoramento e as inspeções previstos no projeto não interferem na competência exclusiva do Poder Executivo de executar políticas públicas. Ao contrário, fornecem informações e dados que podem auxiliar o Executivo na tomada de decisões mais eficazes para a gestão ambiental dos arroios. Da mesma forma não se verifica violação ao princípio da reserva de administração. O sistema de monitoramento e as inspeções previstos no projeto não invadem a esfera de atuação do Poder Executivo na gestão dos arroios. O projeto estabelece apenas diretrizes gerais para a implementação do sistema e das inspeções, deixando a cargo do Executivo a definição dos detalhes técnicos e da forma de execução.¹

Isso posto, entende-se adequado substituir a palavra "pertencentes" por "situados" de modo que a expressão "arroios pertencentes ao Município" do art. 1º mudaria para "**arroios situados no Município**", com a necessária alteração da ementa. Ou adotar-se a redação sugerida na nota de rodapé. Feito esse pequeno ajuste não vislumbro inconstitucionalidade ou ilegalidade manifesta na proposição que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea "j" do Regimento Interno.

¹De qualquer modo, ainda que não existam dúvidas que caberá ao Executivo a implementação do sistema de monitoramento em questão, sugere-se não se usar ordem direta de cumprimento ao Executivo sugerindo-se a seguinte redação para o art. 1º seria: "O Município deverá implementar um sistema de monitoramento informatizado, e se possível em tempo real, dos arroios situados no seu território, visando fornecer informações precisas sobre fluxo de água, qualidade da água e nível de assoreamento." Nesse sentido, sugere-se como ementa do projeto: "Dispõe sobre a implementação de um sistema de monitoramento informatizado, e se possível em tempo real, nos arroios situados no Município, com a realização de inspeções bimestrais por equipes técnicas especializadas."



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 08/07/2024, às 16:18, 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 **0759997** e o código CRC **AF67610B**.