



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

Protocolado em: V-TOTAL - 24/2018 21/12/2018 10:53	DISPONIBILIZADO NO EXPEDIENTE DA SESSÃO DE: 08/Janeiro/2019	REJEITADO POR MAIORIA NA SESSÃO DE: 28/02/2019
--	---	--

### PROCESSO Nº 69/2018 - PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº PLC 4/2018

#### VETO TOTAL nº V-TOTAL - 24/2018

**ao Projeto de Lei nº 4/2018, que altera o § 3º do artigo 178, do Título VII, Capítulo Único, Dos Muros, Cercas e Passeios, da Lei Complementar nº 377, de 22 de dezembro de 2010, que consolida a legislação relativa ao Código de Posturas do Município.**

O Poder Executivo Municipal, por seu titular, no uso de suas atribuições legais, contidas nos artigos 73, § 1º, e 94, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, vem apor VETO TOTAL ao Projeto de Lei ementado, pelas seguintes

#### RAZÕES DO VETO

##### **1. RELATÓRIO**

Trata-se do Projeto de Lei nº 4/2018, que altera §3º do artigo 178 da Lei Complementar nº 377 de 22 de dezembro de 2010, que consolida a legislação relativa ao Código de Posturas do Município. A iniciativa demonstra a preocupação do legislador com a segurança dos moradores das redondezas dos terrenos não edificadas, bem como a necessidade de prevenção à proliferação de insetos e animais peçonhentos

É o breve relatório. Passa-se ao mérito.

##### **2. ASPECTO FORMAL E MATERIAL**

###### **2.1 Aspecto formal: vício de iniciativa.**



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

A proposta legislativa apresenta inconstitucionalidade por vício de iniciativa, visto que cria atribuições e despesas ao Poder Executivo, interferindo na organização e funcionamento da Administração ao legislar sobre matéria de competência privativa do Prefeito, ferindo o princípio da separação e harmonia dos poderes.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município<sup>1</sup> preceitua que são de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre as atribuições das secretarias e órgãos da administração pública e que compete privativamente ao Prefeito dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal.

Desse modo, o Egrégio Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul já se manifestou no sentido de que é inconstitucional, lei de origem do Poder Legislativo que cria obrigações ao Poder Executivo, por ser matéria de competência privativa do Prefeito Municipal. Nesse sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N. 4.432/2016, DO MUNICÍPIO DE CANGUÇU, QUE "TORNA OBRIGATÓRIO A TRANSPARÊNCIA E DIVULGAÇÃO EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E SÍTIOS ELETRÔNICOS, NAS ÁREAS DA SAÚDE E EDUCAÇÃO O TRANSPORTE DE EDUCANDOS E PACIENTES". LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. DISPOSIÇÕES ACERCA DA ORGANIZAÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. MATÉRIA SOBRE A QUAL COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGISLAR PRIVATIVAMENTE. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A SECRETARIAS MUNICIPAIS. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE PROCLAMADA.** Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal proposta pelo Poder Legislativo que torna obrigatória a divulgação, em audiências públicas e em sítios eletrônicos, de dados de transporte de educandos pela Secretaria Municipal de Educação e de pacientes da Secretaria Municipal de Saúde, porquanto compete ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, nos moldes do art. 82, inc. VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios em virtude do princípio da simetria. Ademais, conforme o art. 60, inc. II, alínea "d", da CE, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições de órgãos da Administração Pública, de modo que a lei impugnada viola, também, a referida norma, uma vez que cria atribuições às Secretarias Municipais de Saúde e de Educação e Esportes. Por conseguinte, também resta caracterizada ofensa ao princípio da separação e independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos arts. 8º, caput, e 10 da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70070796248, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em 28/11/2016) (*grifo nosso*)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESPUMOSO.**



ARTIGOS 1º E 7º DA LEI MUNICIPAL Nº 3.559/2014, PROMULGADA PELO PRESIDENTE DA CASA LEGISLATIVA. DISTRIBUIÇÃO DE PANFLETOS E MATERIAIS IMPRESSOS. IMPOSIÇÃO DE CONCESSÃO DE LICENÇA E FISCALIZAÇÃO PELA PREFEITURA MUNICIPAL. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUMENTO DE DESPESA.** OFENSA AOS ARTIGOS 8º, 10, 60, II, d, 82, III E VII, 149, I, II, III, E 154, I, II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70062236567, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em 05/10/2015) (grifo nosso)

Logo, verifica-se que embora a matéria tenha pertinência temática, o projeto de lei em análise interfere nas atribuições da Secretaria Municipal do Urbanismo, versando sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, ofendendo, assim, os princípios da independência e harmonia entre os Poderes, incorrendo em vício formal de iniciativa.

## **2.2 Aspecto material: afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.**

Além do exposto, denota-se que o projeto de lei incorre em vício material por afronta aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade.

Primeiro porque o projeto apresentado interfere nas atribuições da Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), ao acrescentar substancialmente a atividade fiscalizatória da secretaria, na medida em que o projeto de lei em questão propõe a mudança do critério de altura da vegetação existente nos terrenos baldios, de 1,0m para 0,50m, impondo ainda dever ao proprietário de poda/roçada a cada 3 (três) meses:

### **Redação atual**

#### **Redação proposta PL 04/2018**

Art. 178. Os proprietários de terrenos, edificados ou não, são obrigados a murá-los ou cercá-los dentro dos prazos estabelecidos pelo Município, bem como a mantê-los em perfeito estado de limpeza e drenados.

§ 1º É proibido o uso de arame farpado para cercar terrenos, salvo nas áreas localizadas fora do perímetro urbano.

§ 2º Os terrenos onde funcionem depósitos de madeira, lenha e sucatas em geral deverão ser murados, na altura mínima de 1,80 m (um metro e oitenta centímetros).



***§ 3º Os terrenos não edificados não poderão ter vegetação natural com altura superior a um metro.***

Art. 178. Os proprietários de terrenos, edificados ou não, são obrigados a murá-los ou cercá-los dentro dos prazos estabelecidos pelo Município, bem como a mantê-los em perfeito estado de limpeza e drenados.

§ 1º É proibido o uso de arame farpado para cercar terrenos, salvo nas áreas localizadas fora do perímetro urbano.

§ 2º Os terrenos onde funcionem depósitos de madeira, lenha e sucatas em geral deverão ser murados, na altura mínima de 1,80 m (um metro e oitenta centímetros).

***§ 3º Os terrenos não edificados não poderão ter vegetação natural com altura superior a 50 (cinquenta) centímetros, devendo sua poda ou roçada ocorrer em intervalos de no máximo 3 (três) meses ou quando a altura limite for atingida, a fim de permitir visibilidade do terreno em toda a sua extensão.***

Ou seja, **o dever de manutenção do terreno baldio em perfeitas condições de limpeza em altura razoável (1,0m) já está regulamentado**, sendo que a redução da altura da vegetação natural, além de impor periodicidade máxima de poda/roçada, implicará no aumento de atividade fiscalizatória sem o aparato necessário de pessoal.

Segundo porque o dever de poda/roçada dos terrenos no intervalo indicado restará inviabilizado pela ausência de mecanismos que permitam aferir o cumprimento da periodicidade ventilada na lei, tornando-se desproporcional a cobrança de tal obrigação ao proprietário.

E em terceiro porque o fim almejado com a alteração legislativa não encontra justificativa em seu suposto efeito prático, como assim pondera a SMU, por sua Diretoria de Fiscalização:

" A mencionada alteração legislativa visa à redução da altura da vegetação natural legalmente permitida em terrenos não edificados no Município, de 1,00 m, no texto atual, para 0,50m, no projeto apresentado, o que entendo como Diretor de Fiscalização da Secretaria Municipal do Urbanismo que, salvo melhor juízo, não trará representativa alteração da *visibilidade do terreno em toda a sua extensão*, como consta no novo texto, **tampouco implicará eventual percepção de segurança por parte do morador lindeiro de tais terrenos ou dos pedestres que transitem em frentes aos mesmos pela menor altura (0,50m) do mato lá existente.**

Acrescento que as demais de contribuintes solicitando limpeza (e cercamento) de terrenos baldios, protocoladas perante a Diretoria de Fiscalização da Secretaria Municipal do Urbanismo, tem aumentado consideravelmente nos últimos tempos, assim como o nível de exigência sobre o atendimento às mesmas, como tentativa de se repelir eventuais infestações destes imóveis por animais sinantrópicos (roedores, aracnídeos, etc.) e/ou invasões por usuários de drogas e/ou que



---

os mesmos se tornem esconderijo para criminosos, o que, **entendo não vai ser resolvido ou amenizado com a proposta de alteração legislativa apresentada.**

Ao contrário do que parece ser a expectativa do legislador, haverá considerável aumento de demandas a serem atendidas pela Diretoria de Fiscalização e de reclamações dos proprietários dos imóveis autuados que serão constrangidos pelo Município a realizar o corte da vegetação natural (mato) num intervalo máximo de até três meses ou quando a vegetação atingir 0,50m (*o que, no verão, por exemplo, pode ocorrer num intervalo de poucas semanas, graças à combinação de chuvas com o calor característico da estação*), **sem que isso gere efeitos concretos e positivos à coletividade** (...)

(g.n.)

A esse respeito disso, importante referir que:

A rigor, o princípio da razoabilidade filia-se à regra da observância da finalidade da lei que, a seu turno, emana do princípio da legalidade.

A noção de legalidade pressupõe a harmonia perfeita entre os meios e os fins, a comunhão entre o objeto e o resultado do ato jurídico.

A vontade do legislador, como da autoridade administrativa, deve buscar a melhor solução e a menos onerosa para os direitos e liberdades, que compõem a cidadania<sup>2</sup>.

Portanto, observa-se que o projeto de lei incorre em vício material por afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, visto que o texto proposto pelo legislador, em que pese sua louvável intenção (segurança pública e evitar infestação por animais), não alcançará tal objetivo com a redução da altura da vegetação natural dos terrenos baldios, além de dificultar o cumprimento da lei, tanto pelos proprietários quanto pelo Município.

Ademais, registre-se que, a teor da informação da SMU, foi criado um Grupo de Trabalho para discussão e revisão dos Códigos de Obras e de Posturas do Município, de sorte que o tema passará por discussões a respeito de sua melhor efetividade e aplicabilidade.

### 3. CONCLUSÃO

Desse modo, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional, o legislador municipal não possui liberdade absoluta para legislar.

Diante do exposto, encaminhamos VETO TOTAL ao Projeto de Lei em exame, por inconstitucionalidade em razão de apresentar vício formal de iniciativa, visto que fere o princípio da separação e independência entre os poderes e por



## PREFEITURA MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

---

vício material, consubstanciado na afronta aos princípios constitucionais da razoabilidade e proporcionalidade, do qual se espera o acolhimento.

1 Art. 67. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - criação, extinção, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública, salvo o que for de exclusiva competência da Câmara de Vereadores.

Art. 94. Compete privativamente ao Prefeito:

...

V - dispor sobre a organização e funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

2 C. Tacito. **A Razoabilidade das Leis**. Revista de direito administrativo. Rio de Janeiro, 242: 43-49, Out./Dez. 2005

Caxias do Sul, 21 de Dezembro de 2018; 143º da Colonização e 128º da Emancipação Política.

---

DANIEL GUERRA

**Prefeito Municipal**