

PROCESSO Nº: 1567/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 047/2023.

AUTOR: Vereador Alcivan José Rodrigues (SOLDADO ALCIVAN).

PARECER JURÍDICO Nº 138/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 047/2023, que **“Proíbe a exposição de cartazes em locais públicos no Município de Araguaína, estabelece punições pelo descumprimento desta Lei e dá outras providências”**, de autoria do Nobre Vereador SOLDADO ALCIVAN.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37 da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise**.

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, senão vejamos:

“Art. 37. A Procuradoria Jurídica, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis"

(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta** e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido², desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo³.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁴.

3. ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA

Sob o aspecto jurídico, nada obsta o prosseguimento da tramitação do presente projeto de lei, haja vista que elaborado no regular exercício da competência legislativa deste Parlamento, conforme se demonstrará.

O projeto visa, em suma, à proteção do meio ambiente, e, por via reflexa, do bem-estar dos munícipes, ao determinar que **"Fica proibida a exposição de cartazes em locais públicos no âmbito do Município de Araguaína, como postes, muros, fachadas de prédios públicos, árvores, semáforos e demais espaços similares** (art. 1º).

Além disso, prevê a instituição de multa administrativa aos eventuais infratores, o que implica, pelo Poder Público, o exercício do poder de polícia ambiental, no âmbito municipal (art. 2º).

Sobre tema em análise, é importante colacionar abaixo o conceito de poluição posto no art. 3º, inciso III da Lei Federal nº 6.938/81, dispõe sobre a **Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)**, qual seja:

² TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

³ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁴ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



"Art. 3º - Para fins previstos nesta Lei, entende-se por:

(...)

III – **Poluição**, a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente:

- a) **prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;**
- b) criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) afetem desfavoravelmente a biota;
- d) **afetem as condições estéticas ou sanitárias ou sanitárias do meio ambiente;**
- e) lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos". (Grifou-se)

Mesmo não se enquadrando em algumas alíneas do art. 3º da referida Lei, observa-se o enquadramento na alínea "a" uma vez que a exposição excessiva de cartazes prejudica o bem-estar da população.

Ainda sobre o rol elencado pelo art. 3º, III, não resta qualquer dúvida sobre o enquadramento da referida atividade na alínea "d", uma vez que os prejuízos estéticos se constituem a partir do desordenamento visual provocado pelos cartazes expostos, danificando a paisagem estética dos ambientes públicos.

O ato normativo em análise, que tem claro escopo de combater a **POLUIÇÃO VISUAL** e oferecer melhor qualidade de vida às pessoas, foi editado, no âmbito da competência municipal concorrente, cuidando de matéria de interesse local, atinente ao meio ambiente.

Como se vê, o debate está relacionado com a instituição de limites para a poluição visual, matéria de Direito Ambiental, sendo sobre esse tópico que se deve focar. A matéria sobre **PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE** é da competência *comum* da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a teor do Art. 23, inciso VI, da Constituição Federal (*competência administrativa*), a saber:

"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;**"

Com referência à competência *legislativa* sobre o assunto, diz a Constituição da República que:

"**Art. 24.** Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]

VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, **proteção do meio ambiente e controle da poluição;**

VII - **proteção ao patrimônio** histórico, cultural, artístico, turístico e



paisagístico;

(...)

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais" (grifou-se)

No tocante aos Municípios, a competência *legislativa* está regulada no Art. 30 da CF, podendo estas entidades político-administrativas estabelecer normas *suplementares* às normas federais e estaduais a respeito da proteção ambiental, no interesse local, a saber:

"Art. 30. **Compete aos Municípios:**

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Neste mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de Araguaína/TO, em seu art. 22, inciso III, e art. 27, I, assim dispõe:

"**Art. 22.** O Município, exercendo sua autonomia, elegerá seu prefeito, vice-prefeito e vereadores, bem como organizará seu governo e administração, competindo-lhe privativamente:

(...)

III - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

(...)

Art. 27 - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre quaisquer matérias de interesse e competência legal do município e especialmente sobre:

I - assuntos de **interesse local**, inclusive **suplementando a legislação federal e estadual, visando adaptá-la à realidade do município"**

(Grifou-se)

Ressalte-se que o meio ambiente saudável constitui direito fundamental da população, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, cuja importância na vida das pessoas é realçada no Art. 225, "caput", da CF, a saber:

"**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".

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, **incumbe ao Poder Público:**

(...)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a **conscientização pública para a preservação do meio ambiente;**

(...)

§ 3º **As condutas e atividades consideradas lesivas** ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, **a sanções penais e administrativas**, independentemente da obrigação de reparar os danos causados" (Grifou-se)



Em consonância com as disposições constitucionais acima transcritas, o Art. 218 da Lei Orgânica do Município de Araguaína assim prevê:

“Art. 218. 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.

§1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público municipal em colaboração com a União e o Estado, entre outras atribuições:

(...)

§3º As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, às sanções penais administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados”
(Grifou-se)

É flagrante o texto constitucional ao delegar competência legislativa suplementar aos municípios, desde que não contrarie lei federal. O Município exerce importante papel dentro do esquadro federativo, notadamente nas questões de interesse local, e assim, as determinações previstas neste projeto inserem-se neste conceito, uma vez que o referido ente é aquele que está mais próximo das mazelas advindas de tal prática.

Com isso, se pode entender que muito embora se fale em proteção dos recursos naturais, a atual Constituição tutela a qualidade de vida, que por vezes está atrelada ao **conforto visual ofertado pelas paisagens do ambiente urbano** que vem sendo colocado em risco em razão da má organização devido ao excesso de cartazes e afins.

Cumprе salientar, ainda, que a manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado é assunto de interesse de todos, vez que é imperioso à sobrevivência humana e à qualidade de vida, sendo alçado à categoria de princípio constitucional impositivo quando a Constituição Federal determinou ao Poder Público em todas as suas esferas, Federal, Estadual e Municipal (artigos 225 e 23, inciso VI), o poder-dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

É pacífico o entendimento de que o município, assim como qualquer ente, deve ter condições para ser **autônomo** e zelar pelo bem ambiental.

O Supremo Tribunal Federal decidiu, reiteradas vezes, sobre a competência municipal para legislar sobre matéria ambiental:



Os Municípios podem legislar sobre direito ambiental, desde que o façam fundamentadamente. (...) A Turma afirmou que **os Municípios podem adotar legislação ambiental mais restritiva em relação aos Estados-membros e à União**. (...) (ARE 748.206 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 14-3-2017, 2ª T, Informativo 857.)

O **Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local** e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB). (RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, j. 5-3-2015, P, DJE de 8-5-2015, Tema 145.)

Nessa linha, pertinente transcrever excerto de decisão monocrática proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes:

A proteção ao meio ambiente, por sua vez, foi positivada no art. 225 do texto constitucional, que estabeleceu que 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. A proteção à saúde e ao meio ambiente são temas que concernem à atuação de todos os entes da federação, portanto. **Segundo a jurisprudência desta COLETA CORTE, em linha de princípio, admite-se que os Estados e Municípios editem normas mais protetivas, com fundamento em suas peculiaridades regionais e na preponderância de seu interesse, conforme o caso.** (STF - MC ADFP: 567 SP - SÃO PAULO, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 27/06/2019, Data de Publicação: DJe-142 01/07/2019)

Nesse contexto, o projeto de lei estabelece limitação apta a atingir o propósito pretendido – melhorar as condições de bem-estar das pessoas – em observância aos requisitos da pertinência lógica, razoabilidade e proporcionalidade.

Com efeito, a presente proposta atribui a **fiscalização** de sua execução ao Poder Executivo, o fazendo, entretanto, de forma meramente propositiva ou exortativa, sem especificar ou criar qualquer atribuição nova a órgãos da Administração Municipal.

A fiscalização do cumprimento da norma, bem como a imposição da sanção respectiva, correrá por conta dos órgãos municipais já existentes, dentro dos seus correlatos deveres genéricos de fiscalização, inerentes ao exercício do poder de polícia municipal.

Vale dizer: a propositura em análise limita-se a prever uma regulamentação e a elencar nova infração administrativa, cuja fiscalização tocará ao órgão municipal competente, sem qualquer modificação de atribuições já fixadas ou criação de cargos para esse fim.



Entendimento diverso importaria em inviabilizar qualquer iniciativa legislativa pelo Parlamento, já que, de uma ou outra forma, sempre (ou quase sempre) haverá necessidade de alguma atuação da Administração Pública Municipal, mormente nas esferas regulamentar e fiscalizatória. Na mesma linha de inteligência, registre-se o teor da decisão proferida pelo Tribunal Pleno, do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, na ADI n.º 70057521932:

CONSTITUCIONAL. LEI DE INICIATIVA DO LEGISLATIVO. FISCALIZAÇÃO GENÉRICA. INEXISTÊNCIA DE INTERFERÊNCIA SUBSTANCIAL NAS ATRIBUIÇÕES DO EXECUTIVO. CONCESSÃO. REGIME CONTRATUAL. INEXISTÊNCIA DE PROVA. **Em princípio, a previsão, em lei de iniciativa do legislativo local, quanto a genérico dever de fiscalização, não interfere com a organização do Executivo, nem lhe acarreta ônus de mínima expressão.** A criação de deveres exclusivamente quanto a concessionário, sem ligação com o contrato de concessão afasta qualquer inconstitucionalidade derivada de ingerência na equação econômico-financeira da concessão ou afetar princípio da livre iniciativa, não fosse nada ter a inicial argumentado a respeito, de todo insuficientes hipotéticas interferências nas obrigações da concessionária. Unânime. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70057521932, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 28/04/2014).

Pela pertinência, transcreve-se excerto do voto proferido na mencionada ação direta de inconstitucionalidade, de Relatoria do Desembargador Arminio José Abreu Lima da Rosa, julgada em 28 de abril de 2014, *in verbis*:

"Quanto ao princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 10 da Constituição Estadual e a previsão, na lei objurgada, de dever de fiscalização, tal como se verifica da previsão contida no artigo 2º, o Órgão Especial, em sua mais recente orientação tem afastado inconstitucionalidade assentada na quebra da independência dos poderes, quando se está diante de dever fiscalizatório genérico, tal qual se dá no caso específico, respeitando a lei a iniciativa do Poder Executivo quanto à definição do órgão competente.

A não ser assim, o Poder Legislativo sofrerá sensível redução de iniciativa legislativa, já que dificilmente algum serviço ou uso de bem deixa de reclamar algum controle.

Certo, outra seria a solução caso o legislador reclamasse fiscalização específica, além daquela normalmente atrelada às atividades fiscalizatórias do Poder Municipal.

Por sinal, quando do julgamento da ADI nº 70045237005, ARNO WERLANG, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça assentou a constitucionalidade de remissões legislativas à fiscalização a ser exercida por quem de direito.

Nº PROC.: 01567 - PL 047/2023 - AUTORIA: Ver. Soldado Alcivan
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaina.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 001528 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 314544DB66B29186E5A61C1851CCBCB42



Na ocasião, assim votei:

"Não há alguma lei que não implique o mínimo de fiscalização. Aliás, no caso, será que aumenta mesmo o serviço de algum órgão do Executivo? Será que aumenta mesmo a despesa pública? Repito: qual será a iniciativa legislativa que não vai implicar o mínimo de fiscalização pelo Poder Executivo?

Precisamos rever a nossa jurisprudência"

Proposição esta sintonizando com o voto do relator e acompanhada pela unanimidade dos integrantes do colegiado.

Vale destacar não ter a lei inquinada de inconstitucional estabelecido qualquer atribuição a um único órgão municipal, limitando-se a remeter ao Executivo tal definição. Mais, como dito e redito, relativamente a uma genérica fiscalização. (...)

Cabe, no caso em tela, aplicar-se o **Princípio da Predominância do Interesse**, vez que se vincula ao direito fundamental um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que foi prestigiado de maneira expressa no texto constitucional.

É certo que a Constituição da República, a fim de assegurar a preservação do meio ambiente, impõe deveres ao Poder Público, que são comuns a todas as esferas, e é no território do Município que são observadas as agressões ao meio ambiente.

Não se pode negar que os municípios possuem as melhores condições de dar cumprimento às normas constitucionais que visam à defesa ambiental. Isso porque, a proteção do meio ambiente afeta diretamente os interesses da totalidade e a interferência do Município na resolução dos problemas ambientais, que estão mais próximos a ele, e faz com o que os comandos constitucionais sejam efetivados.

É nesta linha de raciocínio que se tende a acreditar que é o Município o ente federativo mais interessado em legislar sobre a proteção do meio ambiente, especificamente em casos como o previsto no projeto em epígrafe.

Assim sendo, quanto à constitucionalidade da propositura, no que concerne a um possível vício de iniciativa, percebe-se que não há óbice oriundo do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, que estabelece, taxativamente (*numerus clausus*), a iniciativa privativa para a deflagração do processo legislativo, fixando as disciplinas próprias do Presidente da República, aplicáveis, por simetria, aos Estados e Municípios.

Nº PROC.: 01567 - PL 047/2023 - AUTORIA: Ver. Soldado Alcivan
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 001528 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 31454DB66B29186E5A61C1851CCBCB42



O Supremo Tribunal Federal – STF tem firmado o entendimento no sentido de que **as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição**, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o Pretório Excelso, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, “mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo”.

Portanto, quanto à competência para legislar sobre o tema, sabe-se que, um limite à iniciativa legislativa acerca de políticas públicas é a impossibilidade de se remodelar, por lei de origem parlamentar, órgãos ou entidades integrantes da estrutura do Executivo, bem como criar novas atribuições para órgãos ou entidades existentes, muito menos criar novas pessoas jurídicas ou unidades desconcentradas, sob pena de violação à alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da CF.

O projeto em apreço **não excede aos limites da autonomia legislativa** de que foram dotados os municípios, porquanto no rol das matérias de competência privativa da União (Art. 22, I a XXIV, CF) nada há nesse sentido, prevalecendo a autonomia municipal.

Conclui-se, portanto, que a presente propositura se encontra de acordo com a ordem constitucional e legal, atendendo ao princípio constitucional da legalidade.

No que tange ao **processo legislativo**, a presente propositura foi devidamente instrumentalizada por Projeto de Lei Ordinária, haja vista que o artigo 57 da Lei Orgânica do Município de Araguaína (nova redação), **não** reserva à lei complementar a matéria aqui tratada.

Em análise ao Regimento Interno da Câmara, confirma-se que os requisitos de formalidade para o projeto de lei, previstos no art. 76 e seus incisos, encontram-se presentes neste projeto, devidamente assinalado por seu autor.

Ressaltamos que para sua aprovação, o projeto dependerá do voto favorável da **maioria simples** dos membros desta Casa de Leis (Art. 58, LOM). É válido lembrar que o Presidente da Mesa Diretora somente votará em projetos com *quórum* de maioria simples quando ocorrer empate, conforme dispõe o artigo 45, inciso III, da Lei Orgânica Municipal.

Salienta-se que o projeto deve ser submetido à apreciação das Comissões Permanentes, em especial a Comissão de **Justiça e Redação**



(art. 47, R.I.), para análise e emissão do respectivo parecer acerca da matéria proposta.

O projeto em estudo não apresenta vício de iniciativa ou qualquer outra inconstitucionalidade ou ilegalidade capaz de impedir o seu regular trâmite nesta Casa Legislativa, razão pela qual, esta Procuradoria OPINA pela **possibilidade jurídica** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

Cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, tão pouco reflete o pensamento dos Senhores Vereadores, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei e manifestar-se sobre o Mérito.

4. CONCLUSÃO

Diante dos fundamentos acima expostos, conclui-se que o projeto se encontra revestido de juridicidade, razão pela qual, esta Procuradoria vislumbra como **CONSTITUCIONAL** o Projeto de Lei nº 047/2023, manifestando **parecer favorável** ao seu prosseguimento nesta Casa, cabendo ao plenário a análise quanto ao mérito.

É o parecer.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 13 dias do mês de junho de 2023.

LUCIANE COSTA E SILVA NASCIMENTO
Advogada da Câmara Municipal⁵
Matrícula nº 1065812 / OAB nº 5268

⁵ Portaria nº 062/ 2017, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 1281, de 13 de março de 2017, pág. 10.

