PROCESSO N.º 70081677007 – TRIBUNAL PLENO

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITO MUNICIPAL DE CAXIAS DO SUL

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE CAXIAS DO SUL

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

RELATOR: DESEMBARGADOR GLÊNIO JOSÉ WASSERSTEIN HEKMAN

PARECER

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar n.º 582, de 20 de maio de 2019, do Município de Caxias do Sul, que 'acresce dispositivo à Lei Complementar nº 377, de 22 de dezembro de 2010, que consolida a legislação relativa ao Código de Posturas do Município'. 1. Eventual incompatibilidade material entre a legislação em relevo e o Plano Diretor Municipal (ainda em fase de reformulação) e o Código de Obras do Município que, acaso ocorrente, se dá no plano infraconstitucional, da legalidade das normas, de forma que escapa aos limites cognitivos da ação constitucional em apreço. 2. Lei oriunda do Poder Legislativo. Instituição de hipóteses de mitigação das regras para concessão de alvará de licença municipal.

Vício de iniciativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 5º, 10, 60, inciso II, alínea 'd', e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, 'caput', todos da Constituição Estadual. Precedentes jurisprudenciais. ***PARECER PELA PROCEDÊNCIA DA AÇÃO****.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo **Prefeito Municipal de Caxias do Sul**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico da Lei Complementar n.º 582, de 20 de maio de 2019, do Município de Caxias do Sul, que *acresce dispositivo à Lei Complementar nº 377, de 22 de dezembro de 2010, que consolida a legislação relativa ao Código de Posturas do Município*, por afronta ao disposto nos artigos 1º, 5º, 8º, 10, 60, inciso II, alínea "d", 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual.

Segundo o proponente, a norma objurgada encontra-se eivada de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa. Destacou que a competência legislativa para regular a matéria em questão é privativa do Chefe do Poder Executivo. Argumentou, ainda, a ocorrência de violação ao princípio da separação dos poderes. Acrescentou a ocorrência de mácula material de inconstitucionalidade, por violação aos preceitos da razoabilidade e da proporcionalidade. Referiu que a lei em comento está em desacordo com o Plano Diretor Municipal e com o Código de Obras do Município. Requereu a concessão de medida liminar e, ao final, a procedência da ação (fls. 04/14). Juntou documentos (fls. 15/259).

A liminar pretendida foi deferida (fls. 265/269).

A Câmara Municipal de Vereadores de Caxias do Sul, devidamente notificada, prestou informações. Asseverou a constitucionalidade da legislação inquinada, salientando que a lei não interfere na autonomia do Poder Executivo, não estando inserta dentre as hipóteses de reserva legislativa, colacionando precedentes jurisprudenciais que entende aplicáveis ao caso. Pugnou pela improcedência da ação (fls. 287/296 e documentos das fls. 297/350).

O Procurador-Geral do Estado defendeu a manutenção da lei questionada, forte no princípio da presunção da constitucionalidade das leis (fls. 353/354).

Vieram os autos com vista.

É o breve relatório.

2. A Lei Complementar n.º 582, de 20 de maio de 2019, do Município de Caxias, de origem parlamentar[1], encontra-se assim redigida:

LEI COMPLEMENTAR N° 582, DE 20 DE MAIO DE 2019.

Acresce dispositivo à Lei Complementar nº 377, de 22 de dezembro de 2010, que consolida a legislação relativa ao Código de Posturas do Município.

Art.1º Altera art. 60-A ao Título IV, Capítulo I, DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, INDUSTRIAIS E PROFISSIONAIS, da Lei Complementar nº 377, de 22 de dezembro de 2010, com a seguinte redação:

[1] Conforme documento das fls. 17/18.

> *"Art. 60-A O alvará de licença será concedido provisoriamente ou em caráter definitivo. (AC)*
> *§ 1º A ausência de carta de habite-se não obsta a concessão de alvará de licença provisória, nas seguintes formas: (AC)*
> *I – de estabelecimentos já consolidados e que possuam alvará de licença e busquem renovação deste, se alterar a razão social e seu Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica; e (AC)*
> *II – de estabelecimentos novos que busquem sua primeira licença. (AC)*
> *§ 2º O alvará de licença provisório será liberado pelo período de 2 (dois) anos e poderá ser prorrogado por igual período. (AC)*
> *§ 3º O proprietário da edificação e, que se localize o estabelecimento que não possua carta de habite-se terá o prazo de 2 (dois) anos, após a liberação do alvará, para encaminhar junto à Municipalidade a regularização da referida carta, podendo ser prorrogado por igual período. (AC)*
> *§ 4º As edificações localizadas em áreas desprovidas de regulação fundiária e imobiliária terão o prazo de 1 (um) ano, após a regularização da área, para buscar a regularização. (AC)*
> *§ 5º O alvará de licença provisória das áreas de que trata o § 4º deste artigo será renovado até que as regularizações fundiária e imobiliária estejam concretizadas. (AC)*
> *§ 6º O alvará de licença provisória será concedido para estabelecimentos localizados em imóveis que já contem com carta de habite-se, com categoria diferente da já exercida, respeitando-se os §§ 2º e 3º deste dispositivo. (AC)*
> *Art.2º Esta Lei Complementar entra em vigor em 30 (trinta) dias contados da data de sua publicação.*

Dessa forma, observa-se que o Poder Legislativo, por mais louváveis que possam ter sido as intenções dos Edis do Município de Caxias do Sul, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa, na medida em que estabeleceu hipóteses de autorização de concessão de alvará de licença municipal -

excepcionando a legislação de regência (Código de Posturas Municipal) e abrandando as exigências nela instituídas.

Nessa ordem, a norma telada invadiu competência privativa do Chefe do Poder Executivo local, ao disciplinar matéria eminentemente administrativa, inerente ao poder de polícia municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos dos artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, incisos III e VII, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, *caput*, todos da Constituição Estadual, *in verbis:*

> *Art. 8º. O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na CF/88 e nesta Constituição.*
>
> *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.***
>
> *Art. 82. Compete ao Governador, privativamente:*
> *(...)*
> *III –* ***iniciar o processo legislativo****, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
> *(...)*
> *VII –* ***dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual.***

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo, a Câmara de Vereadores, deflagrar

projetos que visem a normatizar a matéria, sob pena de, por usurpação, eivar de inconstitucionalidade o texto legal decorrente.

Assim sendo, evidente a inconstitucionalidade da legislação impugnada, visto que institui hipóteses de mitigação das regras para concessão de alvará de licença municipal, tema reservado à iniciativa do Prefeito Municipal.

De outro giro, lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que interfere na organização e funcionamento da Administração, fere os princípios da simetria, da independência e da harmonia entre os Poderes, consagrados no artigo 10 da Constituição do Estado:

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

Na mesma toada, os seguintes precedentes do Tribunal Pleno Estadual:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CANGUCÚ. LEI MUNICIPAL Nº 4278/2015 . VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. Lei que acrescenta atribuições administrativas à Secretaria Municipal de Obras e de Planejamento, bem como estipula critérios a serem considerados para aprovação de projetos urbanos e concessão do* alvará. *Iniciativa do Poder Legislativo. Vício. Afronta ao princípio da separação de poderes. ADIN JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*
> (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70068415116, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ivan Leomar Bruxel, Julgado em: 07-05-2018)

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTA ROSA. LEI MUNICIPAL QUE DESOBRIGA O EMPREENDEDOR DE LEGALIZAR SEU IMÓVEL IRREGULAR PARA FINS DE OBTENÇÃO DE* ALVARÁ *PROVISÓRIO, FIXANDO PRAZO DE 30 DIAS PARA QUE O PODER EXECUTIVO REGULAMENTE ESSA ISENÇÃO. PROJETO DE INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES. VIOLAÇÃO AO DISPOSTO NOS ARTIGOS 8º, "CAPUT", 10, 60, INCISO II, ALÍNEA "D", E 82, INCISOS II, III E VII, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JUGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.*
> (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70050618008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alexandre Mussoi Moreira, Julgado em: 11-03-2013)

Em arremate, a apontada incompatibilidade material entre a legislação em relevo e o Plano Diretor Municipal (ainda em fase de reformulação) e o Código de Obras do Município, porventura ocorrente, se dá no plano infraconstitucional, da legalidade das normas, de forma que escapa aos limites cognitivos da ação constitucional em apreço. De qualquer sorte, como bem assinalado na peça vestibular, a norma em tela, porquanto menos restritiva, está na contramão da tendência atualmente adotada no ordenamento jurídico, de criar sistemas e mecanismos que permitam melhor fiscalizar o atendimento dos requisitos para funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais, visando a coibir novas ocorrências deletérias, como o citado “Caso Kiss”.

3. Pelo exposto, manifesta-se o **MINISTÉRIO PÚBLICO** pela procedência da presente ação direta de inconstitucionalidade, nos termos anteriormente delineados.

Porto Alegre, 10 de julho de 2019.

JACQUELINE FAGUNDES ROSENFELD,

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

CN/CLM