



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 1 de 4

ORIENTAÇÃO TÉCNICA 577/2018

Matéria: PLL 102/2018

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. INICIATIVA DE VEREADOR. IMPÕE SANÇÕES ADMINISTRATIVAS PELO USO INDEVIDO DE DROGAS EM LOCAIS PÚBLICOS. PODER DE POLÍCIA. CONVIVÊNCIA HARMÔNICA ENTRE OS DIFERENTES RAMOS DO DIREITO. VÍCIOS MATERIAIS INEXISTENTES. NECESSIDADE DE SE VEICULAR A MATÉRIA NO CÓDIGO DE POSTURAS. **ORIENTAÇÃO FAVORÁVEL COM RESSALVA**

Trata-se de pedido encaminhado pela comissão processante à Procuradoria Legislativa desta Casa, para que seja emitida orientação técnica, em seus aspectos constitucionais e legais, acerca do Projeto de Lei n. 102, de 29 de outubro de 2018, de autoria parlamentar, que *dispõe sobre as sanções administrativas aplicadas pelo Município às pessoas flagradas em praças, parques, jardins, unidades de ensino, hospitais, postos de saúde, locais de concentração de crianças e adolescentes, jovens, gestantes e idosos e demais logradouros/espços públicos, fazendo uso de drogas ilícitas ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar.*

Os motivos foram devidamente apresentados.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

O projeto de lei estabelece a imposição de multa no valor correspondente a 01 (uma) Unidade de Referência do Município (URM) aos que forem flagrados consumindo drogas ilícitas em locais públicos do Município. Disciplina a forma de notificação do infrator e as hipóteses de reincidência. Refere caber recurso administrativo das sanções impostas. Menciona, por fim, que o montante arrecadado reverterá para programas de prevenção ao uso de drogas ilícitas.

Segundo a justificativa:

O assunto externado e abordado acima é de extrema relevância pois em nossos meios de comunicação, cotidianamente é noticiado sobre o que acontece principalmente em nossas praças centrais, durante o dia e a noite em qualquer local, assim como o Poder Executivo, aprovado pelo Poder Legislativo, vem apoiando sobremaneira nossas forças de segurança, tanto Polícia Civil como a Brigada Militar, financeiramente e com solicitação de efetivo de pessoal, para que tenhamos uma segurança dentro dos padrões de tranquilidade para o município, esse grande problema de drogas ilícitas se enquadra fielmente no que será fiscalizado pois o início de um roubo, assalto, homicídio de qualquer natureza, ou seja, crimes de maior agravante parte deste pressuposto, pois as drogas deixam os delitos mais fáceis para quem os executa, parceria entre Executivo Municipal e Forças de Segurança será necessário, mas entendo que nenhum se oporá, pois a forma



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 2 de 4

parceira de agir no município entre comunidade e Estado vem se mostrando satisfatória e de resultados positivos.

A competência material é do Município de Carazinho, por envolver nítido interesse local¹. **Já em relação à iniciativa legislativa, há que se dizer, primeiro, que este Procurador passa a adotar novo entendimento.**

Explica-se.

A iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo está umbilicalmente ligada à criação de cargos, funções e regime jurídico dos servidores públicos e à criação, estruturação e atribuições de secretarias e órgãos da Administração Pública, conforme consta na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e, por simetria, na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul e na Lei Orgânica do Município de Carazinho².

¹ Art. 30 Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Art. 18 - Compete à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

[...]

XXIII - Legislar sobre assuntos de interesse local.

² (CRFB): Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

(CERGS): Art. 60. São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos da Brigada Militar e do Corpo de Bombeiros Militar; (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 67, de 17/06/14)

II - disponham sobre:

a) criação e aumento da remuneração de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica;

b) servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, e reforma ou transferência de militares para a inatividade;

c) organização da Defensoria Pública do Estado;

d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.

(LOM): Art. 29. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 3 de 4

A vedação ao aumento de despesas, por sua vez, encontra-se restrita às matérias privativas do Chefe do Poder Executivo³, de sorte que a criação de despesas ao Poder Executivo por parte de vereador quando da proposta de lei, por si só, é incapaz de caracterizar o vício de iniciativa, a menos que se faça referência aos servidores públicos e/ou atribuições e estruturação de órgãos e secretarias.

Nesse sentido seguem dois precedentes do Supremo Tribunal Federal (STF), senão veja-se:

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. [ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) **As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado.** [ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011.]

Perceba-se que a Corte Suprema, além de entender que não há vício de iniciativa para todo e qualquer projeto de lei de parlamentar que crie despesas ao Poder Executivo, também entende não haver vício quando tais projetos estabeleçam procedimentos administrativos, desde que desvinculados das matérias de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Por assim dizer, o só fato de o projeto de lei disciplinar a forma de notificação dos infratores, prever a possibilidade de recurso administrativo e discorrer sobre o destino dos recursos arrecadados é incapaz de torná-lo inconstitucional por vício de iniciativa, já que a imposição de sanções administrativas pelo consumo ilícito de drogas em locais públicos é matéria estranha àquelas cuja iniciativa legislativa é privativa do Prefeito Municipal.

-
- II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
 - III - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;
 - IV - matéria orçamentária e tributária e a que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios ou subvenções.

³ (CRFB): Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

- I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;
- II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL CÂMARA MUNICIPAL DE CARAZINHO

CAPITAL DA HOSPITALIDADE



Página 4 de 4

Por outro lado, sugere-se a utilização de projeto de lei complementar ao invés de projeto de lei ordinária, uma vez se tratar do poder de polícia da Administração Pública, havendo, a nível local, normativa própria (Código de Posturas)⁴.

No mais.

A imposição de sanções administrativas pelo uso ilícito de drogas em locais públicos espelha o chamado **poder de polícia**, cujo conceito se extrai do próprio Código Tributário Nacional, senão veja-se:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)
Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

De mais a mais, ainda que a questão seja combatida na esfera criminal, certo o é que há a possibilidade jurídica de o ser também nas esferas administrativa e cível, dada a independência das mesmas.

POR TAIS RAZÕES e sem mais delongas, esta Procuradoria Legislativa **opina** pela viabilidade técnico-jurídica do PLL n. 102/2018.

É a fundamentação.

É a conclusão, salvo melhor juízo.

CARAZINHO, RS, 05 de novembro de 2018.

LUÍS FERNANDO BOURSCHIED
Procurador do Poder Legislativo
Matrícula 50020/OAB/RS 93.542

⁴ (LOM): Art. 28 – Serão objeto de lei complementar:

- I – Código de Obras;
 - II – Código de Posturas;
 - III – Código de Loteamento;
 - IV – Código Tributário;
 - V – Plano Diretor de Desenvolvimento;
 - VI – Regime Jurídico dos Servidores Municipais;
 - VII – Sistema Municipal de Ensino;
 - VIII – Lei instituidora da guarda municipal;
 - IX – demais leis que codifiquem ou sistematizem normas e princípios relacionados com determinada matéria.
- § 1º - Os Projetos de Lei Complementar serão examinados pela Comissão de Justiça e Finanças da Câmara de Vereadores.
- § 2º - As emendas de iniciativa popular deverão ser apresentadas no prazo de quinze dias, a partir da publicação dos projetos.