



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER N° 08/2003

*Recebido
em 23/06/03
Assessoria*

1. ASSUNTO

Versa o presente parecer acerca do Veto Integral exarado pelo Chefe do Poder Executivo Municipal sobre o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, cuja súmula revoga a Lei Municipal n° 1656 de 11 de dezembro de 2002.

2. RELATÓRIO

Tem o presente parecer o condão de analisar as condições legais e jurídicas sobre as razões apontadas pelo Executivo como ensejadoras do veto integral ao texto do projeto de lei.

Primeiramente, é de se elucidar que visa o projeto de iniciativa popular revogar a Lei Municipal n° 1656/2002, que alterou as alíquotas e a forma de cobrança da taxa referente ao serviço de coleta de lixo no Município, retroagindo-se e revigorando-se os efeitos da lei 1375, a fim de que referida taxa volta a ser cobrada junto ao talão de IPTU.

Em contrapartida, o veto do Executivo, embora alegando a relevância da matéria, opina por sua não aplicabilidade eis que:

- a) fere princípios constitucionais;
- b) não se faz acompanhar de proposição popular;
- c) fixa o valor das taxas com a base de cálculo própria dos impostos.

3. FUNDAMENTAÇÃO

3.1. Das Formalidades Exigidas – da Constitucionalidade

Trata-se o projeto de lei de iniciativa popular de prerrogativa constitucionalmente garantida aos cidadãos.

Assim reza o § 2° do artigo 61 da CONSTITUIÇÃO FEDERAL:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

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.

...

§ 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.

É de se denotar, ainda, que quando a Constituição Federal garante a viabilidade do projeto de iniciativa popular e sua aplicabilidade nos entes da federação, não faz nenhuma ressalva ou restrição quando ao assunto a que versar. Contrariamente, determina que, em havendo assunto de interesse do Município, e havendo o número de eleitores necessários, a mesma deve não apenas ser contemplada pela respectiva Lei Orgânica, mas ser viabilizada na localidade. Vejamos a prescrição do artigo 29:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

...

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

Reza, então, o artigo 66, inciso V, parágrafo único da Lei Orgânica Municipal:

Artigo 66 – A iniciativa de projetos de lei cabe:

...

V – à população.

Parágrafo Único: A iniciativa legislativa popular, relativa a projetos de lei de interesse do Município, da cidade ou de bairros, será feita através de manifestação expressa de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

Também o artigo 131, inciso V, parágrafo único do Regimento Interno desta Casa de Leis, requer a manifestação expressa de cinco por cento do eleitorado para propositura de lei de iniciativa popular.

Assim sendo, e considerando-se o colégio eleitoral de Campo Largo, cumprida restou a determinação legal quanto ao número de manifestantes. Todavia, isto já foi, tempestivamente, analisado pela competente comissão desta Casa de Leis.

Assim sendo, cai por terra a alegação nas razões do veto de que "o Projeto de Lei aprovado não se faz acompanhar de proposição popular". Ora! Como bem mencionado no Parecer exarado em data de 27 de maio de 2003 pela Comissão de Finanças e Orçamentos, o projeto contou com a assinatura de 4090 (quatro mil e noventa) cidadãos campolarguenses. Com efeito, referidas assinaturas não foram encaminhadas ao Executivo para análise porque esta tarefa era incumbência da Comissão.

Parece-nos, então, que o Ilustríssimo Senhor Procurador Geral do Município ou coloca em cheque a credibilidade e fé-pública de que gozam os membros do Legislativo Municipal, ou omitiu-se em saber se a proposição popular existia.

Também não assiste razão ao Executivo em mencionar que não se explicitou claramente a emenda aprovada pela Câmara Municipal. O que se enviou ao Executivo foi a íntegra da lei aprovada pelo Legislativo, já contemplada por sua emenda. Assim, se existente uma pretensa irregularidade, com ou sem emenda, o Procurador do Município deveria tê-la encontrado. Mas, como já mencionado, parecer e emenda estavam à disposição na Câmara Municipal e se a estes não houve consulta, foi por desnecessária que era ou por omissão do Executivo. Parece-nos, mais uma vez, que as alegações não passam de subterfúgio para, de alguma forma, deixar de atender ao apelo popular.

Para finalizar o tópico, urge mencionar que o veto e suas razões estão tolhendo um direito constitucional dos cidadãos brasileiros, direito este equiparado a todos os demais direitos políticos que lhe são conferidos, como aquele de votar e ser votado. A doutrina brasileira assim leciona sobre este direito do cidadão brasileiro¹

Há ainda uma conceituação ampla de direitos políticos, que busca abrangar, além dos direitos políticos propriamente ditos (de

¹ PEDRO, Fábio Nadal. *Apontamentos sobre os direitos políticos e o voto*. In *Júris Síntese* 28, abr/mai 2001.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

votar e ser votado), outros direitos, dos quais aqueles constituem meros pressupostos, v.g., legitimação ativa para propositura de ação popular. Esse é o posicionamento abalizado de PONTES DE MIRANDA que define esse instituto como "o direito de participar da organização e funcionamento do Estado".

Continua o grande mestre, citando o discurso proferido por J. M. Pereira da Silva, na Câmara dos Deputados, em agosto de 1855: "Direito político é faculdade que tem o cidadão de participar do governo do Estado - é o que se depreende do estudo dos publicistas; é o que se dá a entender a leitura da Constituição. Direito político não é somente a faculdade de ser eleito e de eleger, é também a faculdade de ser chamado para os cargos políticos, isto é, membros de um dos poderes criados pela Constituição".

Com fundamento nessa definição ampla, os direitos políticos possibilitam a seu titular: A) promover seu alistamento eleitoral; B) votar em eleições, plebiscitos e referendos; C) organizar um partido político; D) filiar-se a um partido político; E) candidatar-se a disputa para cargos eletivos; F) prover determinados cargos públicos não eletivos; G) iniciar projeto de lei pela via da iniciativa popular; H) a legitimação ativa para propositura da ação popular. Traz ainda reflexos no âmbito privado, porquanto, v.g., somente quem estiver no gozo de seus direitos políticos poderá exercer o cargo de diretor ou redator-chefe de jornal ou periódico, bem como somente ao cidadão é dado exercer cargo em entidade sindical.

3.2. Constitucionalidade X Competência

Adentrando no mérito da questão, menciona as razões de veto: "a vigente legislação, seja constitucional ou infraconstitucional, expressamente determina ser de iniciativa do Presidente da República, do Governador do Estado ou Prefeito Municipal a elaboração de leis que disponham sobre, entre outras, aumento de despesas ou diminuição de receita e matéria financeira". Ainda menciona o ferimento da prescrição dos artigos 67 IV e V e 68 I da Lei Orgânica do Município.

Quem é detentor de algum conhecimento jurídico é sabedor que constitucionalidade e competência são institutos jurídicos completamente diferentes.

Nesta seara, pode-se dizer que constitucionalidade "é o conjunto de atributos necessários ou condições a serem cumpridas para que as leis ou atos emanados das autoridades públicas estejam conforme a constituição²".

² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, vol. 18.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

Em contrapartida, a competência conforme saliente Pimenta Bueno "é a faculdade que tem o juiz de exercer a jurisdição que lhe foi conferida em certos lugares, ou sobre certas matérias, ou relativamente a certas pessoas que a lei determinar³".

E ainda, que "competência legislativa é a capacidade de estabelecer normas sobre determinadas matérias⁴."

Assim sendo, temos que o projeto, da forma como tratado, não fere princípio constitucional, mas poderia vir a colidir com normas de competência, apenas e tão somente. Deste ponto, é de se notar que jamais se escondeu o fato de que o regimento interno desta Casa de Leis confere ao Poder Executivo competência para propositura de Projetos de Leis que versem sobre matéria financeira. Tanto que assim dispôs o Parecer da Comissão competente:

Embora os artigos 132, inciso V do Regimento Interno desta Casa de Leis e 67, inciso V da Lei Orgânica Municipal mencionarem que cabe exclusivamente Chefe do Poder Executivo elaborar leis que versem sobre matéria financeira, temos que no presente caso, esta competência não é tão importante quanto o interesse de toda a população campolarguense.

Assim sendo, e como o próprio artigo 66 leciona, em havendo o interesse público, há que se conhecer e se apoiar a proposta de lei de iniciativa do povo.

Por certo, então, que em se tratando apenas de uma questão de competência legislativa, plenamente sanável, prevalecedor deve ser o interesse público e a relevância que a matéria analisada traz em seu bojo.

Ademais disso, se fosse do interesse do Poder Executivo Municipal, poderia simplesmente ter suprido esta pretensa irregularidade apontada naquilo que pertine à competência legislativa, através da sanção.

Aliás, quanto ao saneamento de referida irregularidade de forma, há prescrições normativas no sentido de que suas correções são os instrumentos adequados. Isto posto, parece-nos, então, que se existe alguma questão quanto à competência legislativa, por tratar-se de mera formalidade, deve esta ser sanada.

³ FERREIRA, Pinto. *Enciclopédia Saraiva do Direito*, vol. 16, p. 352.

⁴ *Op. cit.*, p. 383.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

A Lei 9709/98, que trata dos Direitos Políticos assim menciona:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, 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.

...
§ 2º. O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Também caberia a aplicação de normas concernentes ao Poder Legislativo de alçada federal, qual seja, a Câmara dos Deputados. Diz o artigo 252 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que:

Art. 252. A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um centésimo do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três milésimos dos eleitores de cada um deles, obedecidas as seguintes condições:

...
IX - não se rejeitará, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa, incumbindo à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação escoimá-lo, dos vícios formais para sua regular tramitação.

Do exposto, parece descabida a alegação de inconstitucionalidade por ter emanado o projeto de ente não dotado de capacidade para tanto, por limitação de matéria.

3.3. Da Falta de Comprovação do Aumento de Receita

Outra razão dispendida no veto em análise é a inconstitucionalidade do projeto de Lei de iniciativa popular pelo fato de que a revogação proposta alteraria a arrecadação do Município, criando aumento de despesas para os cofres municipais. *[assinatura]*



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

Todavia, embora mencione este pretenso aumento de despesas, não faz comprovação de que ele efetivamente exista, do que não se pode concluir pela sua veracidade. Aliás, diz-se haver uma demonstração no final das razões, mas esta é inexistente.

Ademais disso, há que se enaltecer o seguinte ponto: não se está, com o projeto de lei de iniciativa popular extinguindo a taxa de coleta de lixo ou requerendo o seu não pagamento. Quer-se, apenas e tão somente alterar a sua FORMA de arrecadação, em nada afetando a situação do erário municipal.

Assim sendo, em não se tratando de criação de nova taxa, em não se acreditando no aumento da receita prevista, não há que se falar em confronto com os dispositivos 67, IV e V e 68, I da Lei Orgânica do Município, e muito menos em inconstitucionalidade.

3.4. Base de Cálculo – Contradição nas Razões

Outra pretensa inconstitucionalidade apontada nas razões do veto seria a de que com a revogação da Lei 1656/2002, a base de cálculo das taxas passaria a ser a mesma dos impostos, o que é vedado pelo ordenamento jurídico.

Primeiro é de se atentar para a flagrante contradição descrita no parecer jurídico. Às fls 02, lê-se:

In casu, o projeto aprovado pela Augusta Casa Legislativa versa sobre taxa pela utilização efetiva de serviços públicos específicos e divisíveis prestados ao Contribuinte ou posto a sua disposição.

Às fls. 03 tem-se que:

O projeto aprovado, restaurando a vigência do artigo 176 da Lei n. 1375/98, estabelece que, a taxa de coleta de lixo tem como base de cálculo o custo para a execução e manutenção do serviço de coleta de lixo, e será lançada conforme Tabela nº 8 – Anexo X – desta lei, respeitando-se quando for o caso valor da taxa máxima.

Assim, tem-se que pelas próprias declarações do veto, o Projeto de Iniciativa Popular atende a prescrição constitucional, dando às taxas base de cálculo própria (valor do serviço prestado ou posto à disposição).



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

Todavia, busca o parecer distorcer a verdadeira base de cálculo das taxas, alegando que estas variam de acordo com a área do imóvel e a extensão deste no seu limite com logradouro público.

O que se deve elucidar, então, no presente momento, é o fato de que, a base de cálculo das taxas, e especificamente da taxa de coleta de lixo, sempre foi própria, inclusive durante a vigência dos artigos 176 e 178 do Código Tributário Municipal, eis que tomava por base o efetivo valor pago pelo custo e manutenção do serviço, sendo que apenas seu LANÇAMENTO variava de acordo com a área do imóvel.

Assim, vale explicitar o que leciona a lei revogada:

Art. 176. A taxa de coleta de lixo tem como base de cálculo o custo para execução e manutenção do serviço de coleta de lixo, e será lançada conforme Tabela N.º 8 - Anexo X - desta lei, respeitando-se quando for o caso o valor da taxa máxima.

Do exposto, denota-se a incorreção praticada nas razões do veto, uma vez que a base de cálculo da taxa de coleta de lixo é o custo do serviço prestado ao cidadão, sendo que seu lançamento, ou seja, a mensuração de quanto cada indivíduo deve pagar pelo serviço prestado é que será rateado de acordo com a extensão do imóvel do qual é proprietário.

3.5. Ofensa aos Direitos Fundamentais do Cidadão

Reza a Constituição Federal do Brasil:

Artigo 1º – A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...
III – a dignidade da pessoa humana.

Artigo 5º - Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos seguintes termos:

...
III – ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante;

... *AB*



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.

A Constituição Federal está sendo afrontada pelas normas vigentes no Município de Campo Largo. Inconstitucional não é o Projeto de Lei de Iniciativa Popular, mas sim a Lei que se pretende revogar. A forma pela qual hoje está se cobrando a taxa de coleta de lixo no Município de Campo Largo traduz-se em humilhação e afronta direta à dignidade da pessoa humana.

Ao se vincular o pagamento da taxa de coleta de lixo ao pagamento da taxa de abastecimento de água, o Município coage seus cidadãos a efetuar referidos pagamentos, a fim de que não tenham o abastecimento de água (diga-se de passagem, um bem essencial à vida) restringido. Significa dizer que nos moldes como hoje cobrado, se o contribuinte não pagar a taxa de coleta de lixo, por falta de dinheiro, ou mesmo por discordância de valor, terá a suspensão do fornecimento de água em sua residência...

Nem só à Constituição existe afronta por parte da Lei 1656/2002, mas também à Lei 8078/1990, Código de Defesa do Consumidor, que explicitamente veda o condicionamento do fornecimento de um serviço à outro, conforme lição do artigo 39, I de referido Código.

Mais ainda: referido diploma legal elenca como direito básico do consumidor à liberdade de escolha e contratação, bem como é contrário à inserção de cláusulas abusivas ou impositivas no fornecimento de serviços (artigo 6º, II e IV).

3.6. Ofensa ao Interesse Público

Finalmente, busca as razões do veto, demonstrar a inexistência de relevante interesse público ensejador e motivador do Projeto de Lei de iniciativa popular.

Não se quer, com base no interesse público causar danos ou prejuízos aos cofres públicos. Quer-se, *contrario sensu*, viabilizar normas que beneficiem a coletividade e a Administração.

Como já mencionado, não se está alterando taxas, alíquotas ou bases de cálculo, mas apenas e tão somente, está-se alterando a forma de arrecadação do serviço no Município, do que não se vê ilegalidade ou inconstitucionalidade. *JP*



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

Aqui, então, cabe-nos reforçar os dizeres do parecer exarado pela Comissão de Finanças e Orçamento, no sentido de que o interesse público é preceito constitucional, trazido implicitamente pelo artigo 37. Ao conceituar referido princípio, que deve ser ampla e irrestritamente defendido, diz Celso Antônio Bandeira de Mello⁵:

O interesse público, o interesse do todo, do conjunto social, nada mais é que a dimensão pública dos interesses individuais, ou seja, dos indivíduos de cada indivíduo enquanto partícipe da Sociedade ... Só se justifica na medida em que se constitui em veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro.

E, sem sombra de dúvidas, é este o interesse que deve prevalecer...

Finalmente, urge trazer à tona algumas considerações de cunho histórico que, sem dúvida, denotam a importância do interesse do povo inserto num regime democrático.

Já em 1778, O Barão de Montesquieu, em sua obra mestra "O Espírito das Leis", após 20 anos de análise e pesquisa acerca das formas de governo, defendia o estado composto de 03 Poderes distintos, independente e livre de qualquer submissão ou subserviência- Executivo, Legislativo e Judiciário.

Jean Jacques Rousseau, em seus discursos sobre "A Origem das Desigualdades" e "O Contrato Social", defendia não apenas a força das idéias, mas também a liberdade e igualdade de todos os homens. Em seus estudos, acreditava que, não obstante tais características, a vida social baseava-se em uma espécie de contrato submisso ao interesse e vontade da maioria.

Portanto, é salutar para a soberania popular que tenhamos um corpo legislativo forte, voltado para as necessidades e aspirações de sua população, de seus munícipes. Conduzidos por um processo político eleitoral, e pelo voto direto de seus eleitores, goza de autonomia política, e é somente a estes, a que deve respeito e lealdade.

⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. Malheiros Editores, 2000.



CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO

ESTADO DO PARANÁ

4. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, entendemos pela legalidade do Projeto de Lei de Iniciativa Popular e opinamos pela promulgação do Projeto de Lei, devendo ser o veto advindo do Poder Executivo derrubado, nos termos do artigo 218, § 5º do Regimento Interno desta Casa de Leis.

É o parecer.

Edifício da Câmara Municipal de Campo Largo, em 17 de junho de 2003.


CELSO VEDOLIM TEIXEIRA

OAB/PR 9373

Consultor Jurídico


PATRICIA SCHMIDT

OAB/PR 34.684

Assessora Jurídica