



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



PROJETO DE LEI n° 011/2010

JUNTE-SE, A
PROJETO LEI 11/2010.
UNAÍ-MG, 12.04.010

AUTOR: PREFEITO ANTERIO MÂNICA

(Handwritten signature)

MATÉRIA: "INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO, CONTROLE E COMBATE À DENGUE – UNAÍ SEM DENGUE."

CONSULTOR LEGISLATIVO: DANIEL LEÃO LUCAS

Ementa: 1. Inexistência de hierarquia entre Lei Complementar e Lei Ordinária – Âmbito de previsibilidade da Lei Complementar decorre diretamente da Constituição Federal – Competência expressa da Lei Complementar – 2. Matéria do Projeto de Lei 11/2010 Formalmente e Materialmente afeta a Lei Ordinária – 3. Constitucionalidade, Legalidade e Juridicidade da Matéria – 4. Respeito ao Princípio da Especialidade, da Vedação do *no bis in idem* e dos princípios norteadores da boa técnica legislativa.

1. LEI COMPLEMENTAR E LEI ORDINÁRIA - ÂMBITO DE DIFERENCIAÇÃO

1.1 - MATÉRIAS ÂMBITO LEI COMPLEMENTAR

No direito, a lei complementar é uma lei que tem como propósito complementar, explicar, adicionar algo à constituição.

(Handwritten signature)



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



A lei complementar diferencia-se da lei ordinária quanto às matérias a elas afetas e quanto ao quorum para sua formação. A lei ordinária exige apenas maioria simples de votos para ser aceita, já a lei complementar exige maioria absoluta.

A lei complementar como o próprio nome diz tem o propósito de complementar, explicar ou adicionar algo à constituição, e tem seu âmbito material predeterminado pelo constituinte; já no que se refere a lei ordinária, o seu campo material é alcançado por exclusão, se a constituição não exige a elaboração de lei complementar então a lei competente para tratar daquela matéria é a lei ordinária.

Em se verificando hipóteses em que matérias diversas das previstas na Constituição são abordadas no conteúdo da lei complementar, os preceitos correlatos devem ser considerados como norma ordinária. Em decorrência disso, estes dispositivos revogam os preceitos da lei anterior, naquilo que esta disponha de forma diversa daquela. Além disso, os ditames da lei complementar podem, no caso em tela, ser revogados por norma ordinária superveniente.

Pode-se extrair do acima exposto que a caracterização de lei complementar vincula-se às imperativas adequações de forma e de conteúdo. Na falta de um desses pressupostos não há de se considerar determinado instrumento legal como lei complementar.



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



Com base em tais assertivas, pode-se conduzir à conclusão do saudoso doutrinador Geraldo Ataliba, o qual assevera, em sua obra "Lei Complementar na Constituição", que *"a lei complementar fora de seu campo específico –que é aquele expressamente estabelecido pelo constituinte– nada mais é que lei ordinária."*

Ao se defender o respeito ao campo destinado na Carta Magna, tutela-se o imperioso respeito ao campo de atuação reservado à lei complementar no texto constitucional, base de sustentação de todo o ordenamento jurídico pátrio.

Como salientado, se sabe, que a lei complementar só é cabível nos casos expressamente previstos na Constituição (elemento material) e exige aprovação pela maioria absoluta dos membros do Congresso Nacional (elemento formal — art. 69 da CF). Esses dois requisitos caracterizam a lei complementar, distinguindo-a da lei ordinária.

Associo-me à corrente doutrinária que entende que não há hierarquia entre a lei complementar e a lei ordinária, porque ambas encontram seu fundamento de validade na Constituição: o que há são campos materiais distintos atribuídos pela Constituição para cada espécie normativa. Assim, quando desrespeitado o âmbito de incidência material, há uma invasão de competência legislativa — “o problema é apenas de competência, não há subordinação hierárquica” (palavras



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



tiradas do voto-vista do ministro Moreira Alves, no julgamento do RE 84.994-SP, RTJ 87/204).

São partidários dessa teoria, dentre outros, Geraldo Ataliba (RDP, 53/54:61), Vitor Nunes Leal (RDA, 7:382), Roque Antonio Carrazza (“Regulamento no Direito Tributário Brasileiro”, Revista dos Tribunais, 1981, p. 81) e Michel Temer (“Elementos de Direito Constitucional”, 1ªed. Revista dos Tribunais, p. 162), segundo registro de Celso Bastos, em sua valiosa obra “Lei Complementar — Teoria e comentários”, Saraiva, 1985, na qual ele esclarece, com precisão, o que se deve entender por hierarquia: “Toda vez que o ato inferior extrai o seu fundamento de validade de outro, este lhe é superior, e, em consequência, instaura-se uma relação hierárquica”.

No nosso Direito Constitucional positivo, caso típico de relação hierárquica é a que existe entre a lei e o regulamento, porque este extrai o seu fundamento de validade da lei, que lhe é superior (CF, art. 84, IV in fine). Em outras palavras, o regulamento é subordinado à lei, como a lei é subordinada à Constituição.

A respeito, veja-se o ensinamento doutrinário de Celso Bastos (“Curso de Direito Constitucional”, Saraiva, 1989, 11ªed., p. 308): “Não existe hierarquia entre as espécies normativas elencadas no art. 59 da Constituição Federal. Com exceção das Emendas, todas as demais espécies se situam no mesmo plano. A lei complementar



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



não é superior à lei ordinária, nem esta é superior à lei delegada, e assim por diante. O que distingue uma espécie normativa da outra são certos aspectos na elaboração e o campo de atuação de cada uma delas. Lei complementar não pode cuidar de matéria de lei ordinária, da mesma forma que a lei ordinária não pode tratar de matéria de lei complementar ou de matéria reservada a qualquer outra espécie normativa, sob pena de inconstitucionalidade. De forma que, se cada uma das espécies tem o seu campo próprio de atuação, não há falar em hierarquia. Qualquer contradição entre essas espécies normativas será sempre por invasão de competência de uma pela outra. Se uma espécie invadir o campo de atuação de outra, estará ofendendo diretamente a Constituição. Será inconstitucional.”

É certo que a matéria reservada à lei complementar não pode ser disciplinada por lei ordinária, sob pena de inconstitucionalidade, embora o inverso seja admitido com temperamento, considerando-se como válida lei complementar que trate de matéria de lei ordinária, visto que, nesse caso, tem apenas aparência de lei complementar, porque, na realidade, é substancialmente lei ordinária, podendo, por isso mesmo, ser alterada ou revogada pela legislação ordinária superveniente.

Não é caso de inconstitucionalidade, mas, sim, de perda de status, segundo leciona Sacha Calmon, pois a lei complementar que disciplinar matéria de legislação ordinária terá validade de simples lei ordinária, em razão do fenômeno da adaptação (“Comentários à



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



Constituição de 1998 — Sistema Tributário”, Forense, 1990, p.118-120).

Esse modo de interpretar encontra conforto na generalidade dos doutrinadores, assim como na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como se colhe da passagem seguinte do voto do ministro Moreira Alves, proferido no RE 103.639, RTJ 113/392, na vigência da Constituição pretérita:

“É doutrina pacífica, em face do direito constitucional federal, que só se exige lei complementar para aquelas matérias para as quais a Carta Magna Federal, expressamente, exige essa espécie de lei, o que implica dizer que os dispositivos que integram formalmente uma lei complementar, mas disciplinam matéria que não está sujeita a legislação desse tipo, conservam a natureza de dispositivos de lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterados por legislação ordinária posterior.”

Penso, que esta tese homenageia o princípio da segurança jurídica, pois não cabe ao legislador ordinário escolher as matérias que elevará à categoria de lei complementar, porque importaria em alterar a vontade do legislador constituinte, bastando anotar que matéria de lei complementar é indelegável (CF, 68, § 1º).

E mais do que isso, o legislador ordinário poderia chegar



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



ao extremo de só editar lei complementar, tornando a lei ordinária figura decorativa.

Daí a certa lição herdada de Geraldo Ataliba (“Interpretação no Direito Tributário”, p. 131, 1975, EDUC/Saraiva): “... Só cabe lei complementar quando expressamente requerida por texto constitucional explícito. O Congresso Nacional não faz lei complementar à sua vontade, ao seu talante. No sistema brasileiro, só há lei complementar exigida expressamente pelo texto constitucional.”

Resumindo:

1– Lei votada com o procedimento de Lei Complementar e denominada como tal, ainda assim, terá efeitos jurídicos de lei ordinária, podendo ser revogada por lei ordinária posterior, se versar sobre matéria não reservada constitucionalmente à lei complementar;

2 – Dispositivos esparsos de uma lei complementar que não constituírem matéria constitucionalmente reservada à lei Complementar possuem natureza jurídica de Lei Ordinária.

2. PROJETO DE LEI 11/2010, DE AUTORIA DO SR. PREFEITO MUNICIPAL É FORMALMENTE E MATERIALMENTE LEI ORDINÁRIA



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



A lei ordinária se dá por exclusão – caráter residual, donde não se tratar expressamente de Lei Complementar a matéria é reservada à lei ordinária.

A CF não traz expressamente que o Código de Posturas e o Código Sanitário sejam leis complementares.

Também não trás expressamente que a matéria objeto do Projeto de Lei 11/2010, também o seja.

A Constituição Estadual do Estado de Minas Gerais da mesma forma, não faz previsão dessas matérias, ora discutidas, quais sejam: Código de Posturas, Código Sanitário e PL 11/2010 (política contra a dengue). É a Constituição Estadual:

Art. 65 – A iniciativa de lei complementar e ordinária cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos nesta Constituição.

§ 1º – A lei complementar é aprovada por maioria dos membros da Assembléia Legislativa.

§ 2º – Consideram-se lei complementar, entre outras matérias previstas nesta Constituição:

I – o Código de Finanças Públicas e o Código Tributário;

II – a Lei de Organização e Divisão Judiciárias;

III – o Estatuto dos Servidores Públicos Cíveis e o Estatuto dos Servidores Públicos Militares; e



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



IV – as leis orgânicas do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil e da Polícia Militar.

Em âmbito municipal a Lei Orgânica do Município trás somente que o Código de Posturas seja Lei complementar:

Art. 67. A iniciativa de lei complementar e lei ordinária cabe a qualquer membro ou omissão a Câmara, ao Prefeito Municipal ou à Mesa Diretora, nos termos e casos definidos nesta Lei Orgânica.

§ 1º A Lei Complementar é aprovada por maioria dos membros da Câmara Municipal.

§ 2º Consideram-se Lei Complementar, entre outras matérias previstas nesta Lei Orgânica:

I - o Código Tributário;

II - o Plano Diretor;

III - o Estatuto dos Servidores Municipais;

IV - o Estatuto do Magistério;

V - o Código de Obras;

VI - o Código de Posturas;

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais.

A situação agora é a seguinte:

A. Código de Posturas é lei complementar prevista exclusivamente na Lei Orgânica Municipal de Unaí; portanto, avessa ao princípio da simetria constitucional no tratamento das matérias, sendo lei complementar apenas formalmente, mas materialmente objeto de lei ordinária.



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



B. Código Sanitário é lei complementar somente na forma, materialmente podendo ser alterada, modificada e revogada por simples lei ordinária.

C. Projeto de Lei 11 2010 **somente pode ser considerado lei ordinária:**

c.1 - a constituição não prevê que a matéria se dê por lei complementar;

c.2 - a constituição estadual também não prevê que a matéria seja lei complementar;

c.3 - a lei orgânica também não prevê, pois tal matéria não encontra-se prevista no rol *TAXATIVO* do artigo 67, da Lei Orgânica Municipal de Unaí-MG . Não há nada que ampara taxá-la de Lei Complementar.

3 - PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE

A Lei Complementar que trata do Código de Posturas e do Código Sanitário do Município de Unaí, trazem regramento geral sobre a matéria objeto do Projeto de Lei 11/2010, que institui a política municipal consta a dengue.



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



Não há na Casa Legislativa de Unaí qualquer regramento legislativo sobre o assunto dengue, *aedes aegypty* ou de política pública para tal assunto, portanto é lei especial.

Além de lei especialíssima, deve receber tratativa de lei ordinária, senão vejamos:

- 1) por ser tratar de norma especial em relação ao Código Sanitário, norma esta materialmente lei ordinária;
- 2) em relação ao Código de Posturas pelo mesmo motivo, pelo fato deste Código apesar de ser formalmente lei complementar não encontra amparo na Constitucional na tratativa da matéria, podendo ser alterado ou modificado por lei ordinária posterior.

Lembra-se que se trata, o presente caso, de relação de existência entre Leis Gerais (Código de Postura e Código Sanitários Municipais) e de Lei Especial (Projeto de lei 11/2010), então, não há revogação dessas duas leis, todas as leis coexistirão, tudo conforme a Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, no seu Parágrafo 2º, Artigo 2º, que estabelece *PRINCÍPIOS DE NORMAÇÃO GERAL*:

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

4 - DO RESPEITO AO PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DO NO BIS IN IDEM

Vê-se que as três leis tem regramentos de procedimentos fiscalizatórios, processos administrativos e fixação de penalidades, cada um na sua área de competência e especificidade. Código de Posturas e Código Sanitário, em âmbito geral e o PL 11/2010 no campo específico da dengue.

Vê que com a Emenda nr. 1, ao Projeto de Lei nr. 11/2010, de autoria do Nobre e atento Vereador Olimpio Antunes, de uma só vez encerra possíveis discussões sobre aplicação de dupla ou tripla punição ao munícipe pelo mesmo fato, vez que com a emenda revela explicitamente a especificidade da matéria e aplicação do procedimento da multa, sua graduação e a previsão de recursos contra sua imposição para os casos específicos de dengue; e, sendo silente a norma específica prevê, a aplicação subsidiária das Leis Gerais – Código de Posturas e Código Sanitários do Município de Unaí. Espancada, assim, qualquer dúvida com relação ao *bin in idem* na aplicação dos procedimentos decorrentes das leis.



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



5 - DO PRINCÍPIOS NORTEADORES DA ELABORAÇÃO DE LEIS - CONGRUÊNCIA COM A BOA TÉCNICA LEGISLATIVA.

O Projeto de Lei em comento atendeu todos os predicados da boa técnica legislativa onde observou o tratamento principiológico da matéria que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração das leis, estabelece normas para a Consolidação da Legislação Municipal – CLM. A Lei Complementar 45, assim dispõe:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I – excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II – a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III – o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV – o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

5.1 - Cada lei tratará de um único objeto (inc. I, art. 7, LC 45): o Projeto de Lei em comento trata especificadamente da política de atenção à dengue, “prevenção, controle e combate ao mosquito transmissor.” O princípio da unicidade do objeto está atendido.



CÂMARA MUNICIPAL DE UNAÍ - MG



5.2 – A lei trará matéria afim, pertinente e conexa ao objeto (inc. II, art. 7, LC 45): o Projeto de Lei 11/2010, por ser lei especialíssima não destoia do princípio da pertinência temática da matéria, visto tratar especificamente da prevenção, controle e combate ao mosquito transmissor.

5.3 – Vedação do mesmo assunto ser disciplinado por mais de uma lei (inc. IV, art. 7º, LC 45): o princípio de técnica de redação legislativa foi atendido visto não existir matéria similar no ordenamento jurídico municipal.

6 – CONCLUSÃO:

Opino pela constitucionalidade, legalidade e juridicidade da matéria.

Unaí – Estado de Minas Gerais, 10 de abril de 2010.

Daniel Leão Lucas

OAB MG 122 891

OAB DF 19 355