



Porto Alegre, 1º de outubro de 2019.

## Orientação Técnica IGAM nº 44.455/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, por meio da Procuradoria Jurídica da Câmara, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 93, de 2019, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Acrescenta Capítulo XVII-A e Artigos à Lei nº 194/1973 - Código de Obras de Guaíba”.

II. Preliminarmente, a matéria objeto do projeto de lei em análise encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza<sup>3</sup> ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

No caso vertente da consulta, constata-se que a proposição em análise atribui expressamente execução de serviços ao Executivo e aos órgãos deste, a exemplo dos dispositivos a seguir transcritos:

Art. 1º - A Lei Nº 194/1973 – Código de Obras de Guaíba, passa a vigorar

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> Art. 6º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assunto de interesse local;

<sup>3</sup> A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.



acrescida do seguinte Capítulo XVII-A e do artigo 158-A.

Capítulo XVII – A

CONSTRUÇÕES COM CONTÊINERES

Art.158-A É permitida a utilização de *contêineres*, como técnica construtiva para fins comerciais, em todo o Município de Guaíba, **mediante a aprovação do Departamento de Obras e Planejamento urbano**, devendo ainda atender os seguintes itens:

(...)

III - Para fins comerciais, industriais e públicos, **sempre mediante aprovação do Departamento de Obras**, de acordo com a legislação vigente para as demais construções, devendo ainda atender os seguintes critérios: (grifos nossos)

Ocorre que se identifica no conteúdo da proposição em análise a atribuição de funções ao Executivo, por meio de seus órgãos e servidores, no caso, o Departamento de Obras e Planejamento Urbano, que integra a estrutura da Secretaria Municipal de Obras. Assim, se constata que a proposição em análise acaba por interferir na organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos municipais, na medida em que, em relação aos realizados no âmbito do Executivo, somente a este Poder compete privativamente dispor. Neste sentido, veja-se a Lei Orgânica local:

Art. 52 - **Compete privativamente ao Prefeito:**

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da Lei;

(...)

X – **planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;** (grifamos)

Consoante deixou ensinado Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup>, o Poder Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

**Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara.** Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;** (grifou-se)

Outrossim, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado consagrado na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais

<sup>4</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.



entes federativos<sup>5</sup>.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS) decidiu questões semelhantes da seguinte maneira:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N.º 6.030/2014 DO MUNICÍPIO DE IJUÍ. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. 1. Compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da administração pública, bem como sobre a organização e funcionamento desses órgãos. 2. Tratando-se de matéria privativa do Poder Executivo, não poderia o Poder Legislativo ter apresentado projeto de lei substitutivo, alterando substancialmente o objetivo do projeto originário. 3. Existem, no caso, vícios formal e material, com afronta aos arts. 8º, 10 e 60, caput, e inc. II, alínea d, da Constituição Estadual, o que enseja a retirada da lei do ordenamento jurídico pátrio. Ação declaratória de inconstitucionalidade julgada procedente. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70061858320, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Sérgio Fernando de Vasconcellos Chaves, Julgado em 16/11/2015) (grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PELOTAS. LEI MUNICIPAL N.º 6.211, DE 20 DE MARÇO DE 2015. **PROJETO DE LEI ORIGINÁRIO DA CÂMARA DE VEREADORES** DE PELOTAS QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO ESTACIONAMENTO DOS CONTÊINERES DE LIXO OBSERVEM A REGRA ESTABELECIDADA NO ART. 181, INCISO I, DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. **MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL. Padece de inconstitucionalidade a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispendo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.** Afronta ao disposto nos artigos 8º, "caput", 10, 60, inciso II, alínea "d", todos da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70067927202, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Jorge Luís Dall'Agnol, Julgado em 06/06/2016) (grifou-se)

A título de exemplo idêntico cita-se também o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) que se orienta da seguinte forma, a teor das ementas de jurisprudência abaixo transcritas, aplicáveis no que couberem ao caso em análise:

<sup>5</sup> Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

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

Lei Orgânica do Município de Guaíba:

Art. 2º - São poderes do Município, independentes e harmônicos, o Legislativo e o Executivo.

Parágrafo Único – É vedada a delegação de atribuições entre poderes. (grifou-se)



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei municipal nº 5.718, de 11 de setembro de 2018, do Município de Valinhos e **de iniciativa parlamentar, que autoriza e disciplina o uso de contêineres para fins comerciais e residenciais na mencionada cidade.** Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. **Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedente. Não conhecimento de alegações do requerente baseadas na Lei Orgânica e no Código de Obras do Município de Valinhos e na Lei Complementar nº 101/2000, porquanto no âmbito da presente ação a norma objurgada deve ser contrastada somente com dispositivos da Constituição do Estado. Eventual afronta a legislação federal ou municipal consubstanciaria mera ilegalidade. Ação procedente** na parte conhecida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109365-91.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/09/2019; Data de Registro: 19/09/2019) (grifou-se)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei Municipal nº 11.810 de 09.10.18, dispondo sobre as regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na **utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza.** Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. **Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2276121-27.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 09/05/2019) (grifamos)

Dessa forma, de antemão infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo do Município para o projeto de lei em exame, pois segundo o TJRS a matéria é privativa do Executivo e, ainda, o TJSP observa que não houve participação da população em uma norma afeta decisivamente aspectos urbanísticos das construções.

Prosseguindo na análise, convém pontuar ainda que o Código de Obras



do Município é expressamente qualificado como matérias de lei complementar, nos termos do art. 46, inciso I, da Lei Orgânica Municipal<sup>6</sup>, quaisquer alterações nestas matérias devem seguir rito processual legislativo idêntico. Dessa forma, é preciso corrigir a propositura neste ponto, ou seja, mediante processo legislativo complementar, chamando-se a atenção ainda para o rito diferenciado de tramitação e aprovação em relação à legislação ordinária.

Nesse contexto, Geraldo Ataliba<sup>7</sup> assevera que a lei complementar poderia disciplinar matéria própria das leis ordinárias, mas não gozaria de qualquer superioridade. Dizia que, fora do setor delineado pela Constituição, a lei complementar seria tratada como lei ordinária, inclusive podendo ser revogada ou alterada por esta.

Entende-se que para se estabelecer gradação hierárquica entre modalidades de instrumento legal, faz-se imprescindível a inserção, na universalidade de preceitos da norma proeminente, das diretrizes que conferem validade à espécie normativa subjugada. Se a hierarquia é assim entendida, cabe nos concluir que, embora todos brilhantes argumentos contra, é preciso ressaltar que a lei ordinária não é subordinada à lei complementar, pois a lei ordinária não tem seu fundamento de validade em nenhuma lei complementar, mas diretamente na Constituição.

Se não fosse assim, a lei ordinária seria uma espécie inferior que teria seus limites traçados pela norma superior. Ambas, lei complementar e lei ordinária são espécies normativas, cujos contornos são ditados na Constituição, sendo que, não se insere no conteúdo, de nenhuma das mesmas, o fundamento de validade da outra.

Há, na verdade, campos de atuações diversos, nos quais o constituinte originário só quis dar maior valor a certas matérias. Matérias consideradas, por eles, mais relevantes na época, exigindo uma aprovação mais significativa.

Dessa forma, toda vez que se altera a lei, cria-se nova norma, assim, se a Lei Orgânica Municipal determina expressamente o processo legislativo complementar, para alterar a lei ou dispor sobre esta matéria deve-se observar o mesmo rito, mesmo que a lei original esteja denominada como uma lei ordinária, como é o caso da Lei Municipal nº 194, de 13 de junho de 1973).

**III.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 93, de 2019, por se referir a matérias e atos de competência reservada ao Poder Executivo no Município, ofendendo, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as

<sup>6</sup> Art. 73 São leis complementares que dependem da aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara:  
I - código de obras;

<sup>7</sup> Lei Complementar na Constituição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1971, pág. 58.



disposições das Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica Municipal, além da orientação jurisprudencial. Outrossim, não foi observado no processo legislativo o requisito da participação popular em audiência pública para alterar o Código de Obras.

Ainda convém destacar a inobservância do rito legislativo complementar obrigatório para alterar o Código de Obras do Município.

Entretanto, por ser meritória, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado para servir de objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



**Roger Araújo Machado**  
OAB/RS 93.173B  
Consultor do IGAM

