



Porto Alegre, 22 de julho de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 17.791/2021

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 113, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Acrescenta dispositivos à Lei Municipal nº 1.027/1990 – Código de Posturas”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios para dispor sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal².

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva³ ensina o seguinte:

A iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projetos de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos.

A iniciativa, portanto, é a fase que deflagra o processo legislativo e o seu exercício depende fundamentalmente de delegação legislativa. Assim, a iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente.

Assim, determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a regular tramitação do projeto de lei. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo.

A bem da verdade, constata-se a execução de algumas atribuições necessárias à eficácia da lei são desempenhadas pelo Poder Executivo, a exemplo da concessão ou permissão de serviços, contratações, fiscalizações, autuações de infrações e envio de notificações para aplicação de penalidades pelo descumprimento do Código de Posturas.

Sendo assim, já de início de análise, tais disposições do projeto de lei acabam por interferir no funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que são atribuições

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² 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;

³ Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.



executadas por meio dos órgãos afins a estas atividades na estrutura administrativa municipal.

Nesse contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo da proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles⁴ deixou a seguinte lição:

... 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 **atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal**; (grifou-se)

Em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, 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 princípio consagrado na Constituição Federal e reproduzido na legislação dos demais entes federativos⁵.

Assim, pode se caracterizar a indevida atribuição de funções pelo Legislativo ao Executivo. Porém, por entender se tratar de iniciativa concorrente, alguns Tribunais têm decidido neste sentido, a exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), como demonstra a ementa a seguir transcrita:

Ação direta de inconstitucionalidade de lei - Art. 17 da Lei Complementar n. 450, de 18 de janeiro de 2002, do Município de Santos - **Altera a redação de dispositivo do Código de Posturas do Município** - Proíbe a instalação de novos postos ou bombas de combustíveis a uma distancia inferior a duzentos metros de escolas, etc - **Preceito legal originário de emenda, pelo Legislativo, a projeto de lei do Executivo - Alteração que não descaracteriza o intuito da lei de zelar pela segurança da população - Lei de caráter genérico e abstrato Observância do princípio da isonomia - Ausência de vício de iniciativa ou ofensa ao princípio da separação dos Poderes** - Ação julgada improcedente. (TJSP; Feito não especificado 9026952-58.2003.8.26.0000; Relator (a): Paulo Fernando Lopes Franco; Órgão Julgador: Orgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 29/09/2005) (grifou-se)

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

⁵ 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 entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.

§ 2º - O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro. (grifou-se)



Por outro lado, é sempre oportuno registrar que também que existem entendimentos em sentido contrário, a exemplo da seguinte ementa oriunda da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS):

ADIN. CARAZINHO. LEIS MUNICIPAIS NºS 76/02 E 78/02, QUE MODIFICARAM O ARTIGO 23 DO **CÓDIGO DE POSTURAS**, DISPONDO SOBRE A UTILIZAÇÃO DE VIAS PÚBLICAS PARA A REALIZAÇÃO DE TESTES PELOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE CONDUTORES. **VÍCIO MATERIAL E FORMAL. INICIATIVA DO EXECUTIVO DE LEIS QUE DISPONHAM SOBRE A ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PRECEDENTE JURISPRUDENCIAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.** (7 FLS.D). (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70005303987, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vasco Della Giustina, Julgado em 10/03/2003) (grifou-se)

Porém, percebe-se uma sensível peculiaridade nos julgados do TJRS: não é a matéria de posturas municipais em si que enseja a inconstitucionalidade, mas a iniciativa do Legislativo em, através de uma lei nesta matéria, tentar impor obrigações ao Executivo ou interferir em matérias de competência privativa daquele Poder.

Por “posturas” entenda-se normas que objetivam a regular o comportamento das pessoas e suas manifestações enquanto atividade econômica ou não, a fim de propiciar a convivência e a civilidade no Município e, ainda, sem causar riscos ou danos ao ambiente urbano, ao patrimônio, à saúde e ao sossego públicos, inclusive a poluição de caráter sonora e visual.

Em princípio, no que se refere à iniciativa para deflagrar o processo legislativo em matéria de posturas municipais, o entendimento majoritário é de que se trata de iniciativa concorrente. A seguir tem-se o enfrentamento da questão.

Como dito no início deste item II nesta Orientação Técnica, a iniciativa para os projetos de lei pode ser reservada ou concorrente. A iniciativa reservada é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa. A iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva, podendo ser exercida pelo Executivo, pelo Legislativo ou, inclusive, pela própria sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso em tela, entendemos que se trata de iniciativa concorrente, pois a Lei Orgânica do Município não reserva competência privativa da matéria de posturas ao Executivo. Por isso, não seria a matéria de posturas municipais em si que ensejaria eventual inconstitucionalidade na iniciativa, mas a tentativa do Legislativo em, através de uma lei nesta matéria, tentar impor atribuições ou obrigações ao Executivo ou a seus órgãos.

Porém, o que inquina de inconstitucionalidade a proposição é a sua referência a serviços que são objeto de concessão, os quais são privativos do Poder Executivo, a exemplo dos serviços de telefonia, energia elétrica e gás.



Não é porque o Código de Posturas pode ser alterado por iniciativa legislativa concorrente que toda e qualquer matéria poderá nele ser inserida. Se fossem regras referentes tão somente a uniformes de empregados de empresas, poder-se-ia pressupor pertinência com a matéria de posturas, mas a partir do momento em que se reporta a serviços concedidos ou permitidos, evidencia-se a interferência no Executivo, podendo inclusive onerar os contratos firmados por aquele Poder.

III. Diante do exposto, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 113, de 2021, por se referir a serviços de competência do Executivo, afrontando assim o princípio da independência entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município.

Por ser meritório o objeto do projeto de lei, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preservará a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

