



Porto Alegre, 9 de agosto de 2021.

Orientação Técnica IGAM nº 18.926/2021.

I. O Poder Legislativo de Guaíba solicita exame técnico acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei nº 100/2021, de iniciativa parlamentar, que “Suspende a execução das ordens de despejo, desocupação ou remoção forçada de imóveis de propriedade do Município de Guaíba até que sejam cessados os efeitos do Decreto Municipal nº 37/2020, de 21 de março de 2020, que decreta estado de calamidade pública.”

II. A proposição em testilha visa suspender a eficácia de ações judiciais que determinem despejo, desocupações ou remoções forçadas de imóveis de propriedade do Município de Guaíba ou vinculados a programas habitacionais enquanto perdurar os efeitos do Decreto Municipal nº 37/2020, que decretou estado de calamidade pública em decorrência do coronavírus (covid-19).

Antes de adentrar no mérito da proposição, necessário trazer à baila o sistema de repartições de competências entre os entes federados.

Segundo o texto produzido por Paulo Mohn, que é encontrado no repertório da biblioteca do Senado Federal, e que recebeu o título: “A repartição de competências na Constituição de 1988¹”:

O federalismo demanda uma divisão do poder, principalmente entre o ente central (União) e os Estados-membros, mas também com os Municípios. Na lição de Silva (2002, p. 494), poder significa “a porção de matérias que a Constituição distribui entre as entidades autônomas e que passam a compor seu campo de atuação governamental, suas áreas de competência”. Então, competência determina a “esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo” (SILVA, 2002, p. 494).

Portanto, a divisão de poderes opera-se principalmente pela repartição de competências, que representa “o ponto fulcral a ser considerado em uma Constituição Federal” (BARACHO, 1997, p. 61). Afinal, observa Horta (2002, p. 308) que “a decisão a respeito da repartição de competências condiciona a fisionomia do Estado federal, para determinar os graus de centralização e descentralização do poder federal”.

Esse sistema de repartição de competências ficou inserido no capítulo II da Constituição

¹ Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198704/000897830.pdf?sequence=1>

PLL 100/2021 - AUTORIA: Ver. Miguel Chizeu
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/porttal/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 015636 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 1FFB8F892FBB8BE7C2F7EC080DD9B61



nos art. 22 a 24 onde, em suma, aborda-se sobre a competência Legislativa (para legislar), e material (de cunho administrativo).

No âmbito da competência material (administrativa), é possível perceber dois tipos de competência: a exclusiva (art. 21), e a comum (art. 23). Na competência exclusiva fica a cargo da união matérias de relevante valor ao estado-nação como manter relações com estados estrangeiros, declarar guerra, emitir moeda, dentre outros dispostos no art. 21, vale ressaltar que a competência exclusiva da união é indelegável, sendo vedada sua delegação para qualquer outro membro da federação.

A competência Legislativa, nada mais é, a competência para legislar sobre determinadas matérias. Fica assim dividida: competência privativa (art. 22), concorrente (art. 24), suplementar (art. 24 § 2º) e reservada (art. 25).

A competência municipal, nesse quadro, é tratada no art. 30 da Constituição Federal. Vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Na competência privativa da União e na concorrente dos Estados e da União é assim disposto:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

- I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: ...

- XI - procedimentos em matéria processual;

Verifica-se, então, que inexistente competência material do ente federado municipal para



dispor sobre o tema em tela, diante desse sistema de competências, uma vez que se está a dispor, sobre a suspensão de prazos e de ações judiciais em curso julgadas pelo Poder Judiciário, o que caracteriza, assim, disposição sobre procedimentos em matéria processual do inciso XI do art. 24 da Constituição Federal.

Ademais, a Constituição Federal, no seu art. 2º², assinala, ainda, que os Poderes da república serão harmônicos e independentes discorrendo, com isso, com base na teoria incorporada das lições do filósofo francês, Montesquieu, que é admissível a um Poder ingressar na área de atuação preponderante de outro Poder e inserir atribuições a outro.

Neste norte, a presente proposição também se mostra tecnicamente inviável por violar o princípio da separação dos poderes, emanado no art. 2º, da Constituição Federal.

De outro norte, a proposição em testilha é considerada desnecessária de ser regulada em âmbito local, porquanto a Lei Federal nº 14.010, de 2020, - Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus - já traz previsibilidade nesse sentido. Vejamos:

Art. 9º Não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo, a que se refere o art. 59, § 1º, incisos I, II, V, VII, VIII e IX, da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 30 de outubro de 2020

Ainda, importante referir que o Supremo Tribunal Federal, na Ação de Descumprimento de Preceito Federal – ADPF, nº 828³, proposta pelo PSOL e que está em tramitação no Supremo Tribunal Federal, em medida cautelar, sobre a matéria específica deste dispositivo concluiu que:

(...)

61. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para: i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório. 62. Ficam

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

³ <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF828liminar.pdf>



ressalvadas da abrangência da presente medida cautelar as seguintes hipóteses: i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/201017; ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas – nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos; iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e iv) posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confirmam maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão. 63. Determino a intimação da União, do Distrito Federal e dos Estados da Federação, assim como da Presidência dos tribunais de justiça e tribunais regionais federais, para ciência e imediato cumprimento da decisão. Intime-se também o Conselho Nacional de Direitos Humanos, para ciência. (...)

Reforça-se, assim, que com Lei Federal n. nº 14.010, de 2020, - Regime Jurídico Emergencial e Transitório das Relações Jurídicas de Direito Privado (RJET) e com o julgado acima referido, que a matéria é da competência da União e dos Estados e não do Município de regulamentar.

III. Deste modo, conclui-se, pelos fundamentos expostos, que o Projeto de Lei, objeto desta Orientação Técnica, embora contenha significativa importância social, não apresenta sustentação constitucional para que o Município legisle no sentido presentemente comentado.

A matéria encontra-se, por força constitucional, posicionada na alçada legislativa dos demais entes federados da república. Além disso, consta em regulamentada em sede de Lei Federal, com aplicabilidade no âmbito do Município sendo a sua instituição desnecessária cabendo a Câmara somente realizar a sua fiscalização em sede local.

O IGAM permanece à disposição.



DIGIANE SILVEIRA STECANELA
Advogada, OAB/RS 78.221
Consultora Técnica do IGAM



EVERTON M. PAÍM
Advogado, OAB/RS 31.446
Consultor Técnico/Revisor do IGAM

