



Porto Alegre, 23 de outubro de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 21.201/2024

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei Complementar nº 99, de 2024, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Acrescenta o art. 74-C à Lei Municipal nº 1.027/1990 - Código de Posturas, para determinar a instalação de placas informativas em áreas de risco no Município de Guaíba, com numeração e georreferenciamento, para controle, fiscalização e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Sobre a formalização de um projeto de lei para alterar o Código de Posturas, considerando que a Lei Orgânica Municipal dispõe expressamente sobre o processo legislativo das leis complementares para determinadas matérias, as atualizações ou alterações devem seguir o mesmo rito, chamando-se atenção também para outros requisitos de tramitação, entre os quais se inclui a maioria absoluta para aprovação:

Art. 46. São leis complementares que dependem da aprovação da maioria absoluta dos membros da Câmara:

(...)

III - Código de Posturas;

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, passa-se então a examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ 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

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





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 que respeita ao exercício da iniciativa legislativa para a matéria de posturas, o entendimento majoritário é de que se trata de iniciativa concorrente. A seguir tem-se o enfrentamento da questão.

A iniciativa pode ser vinculada, privativa ou concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem que exercê-la, em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente deve ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado na Lei Orgânica do Município. A iniciativa privativa 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.

Em casos como este, por entender se tratar de iniciativa concorrente, alguns Tribunais têm decidido neste sentido, como exemplifica 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: Órgão Julgador Não identificado; Foro Central Cível - São Paulo; Data do Julgamento: N/A; Data de Registro: 29/09/2005) (grifou-se)

Por outro lado, existem entendimentos em sentido contrário, a exemplo da seguinte ementa oriunda da jurisprudência do Tribunal de Justiça 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

PLL 099/2024 - AUTORIA: Ver. Tiago Green
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portall/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 027163 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: CDCA79A45D3C1240B7DD27751C33F0E6





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 no julgado do TJ/RS: 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.

A fim de dirimir as dúvidas com relação a iniciativas em matérias como esta, importa observar que o Supremo Tribunal Federal nos autos do Recurso Extraordinário com Agravo ARE 878911, em decisão à qual foi conferida repercussão geral, reafirmou a jurisprudência dominante e sedimentou entendimento no sentido de que, no processo legislativo municipal, só são reservadas à iniciativa do Prefeito leis que tratem da estrutura ou da atribuição de órgãos do Município ou do regime jurídico de servidores públicos, por analogia com as competências do Poder Executivo dispostas pelo art. 61, § 1º, da Constituição Federal, aqui citado tão somente com fins de analogia e por aplicação do princípio da simetria.

Sendo assim, seria legítima uma iniciativa tanto do Legislativo como do Prefeito, uma vez que a matéria é de iniciativa concorrente entre este Poder e o Executivo.

Sob o ponto de vista material, observa-se que as alterações pretendidas se referem a inserir o art. 74-C no texto do Código de Posturas, para o fim de dispor sobre a instalação de placas em áreas de risco no território do Município e, assim, proibir ocupação e visar o controle e a fiscalização dessas áreas.

Embora, de certa forma, isso já conste da legislação, haja vista que a Lei Federal nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo, estabelece restrições a ocupações em determinadas áreas que apresentem risco geológico e outras condições de risco⁴, vislumbra-se a possibilidade de instalação das placas por meio de proposição de origem parlamentar, desde que observado o critério de não determiná-la ao Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da separação entre os Poderes, a exemplo do que consta nos dispositivos a seguir transcritos:

§1º As placas mencionadas no caput deste artigo serão de instalação obrigatória **à medida que a Defesa Civil do Município identifique e elabore mapeamento das áreas de risco** e deverão ser numeradas e georreferenciadas para garantir a localização precisa e o monitoramento pelas autoridades competentes.

§ 3º As placas deverão informar o tipo de risco de acordo com **o plano de contingência elaborado pela Defesa Civil do Município** e/ou com o previsto no

⁴ Art. 3º [...]

Parágrafo único - **Não será permitido o parcelamento do solo:**

I - **em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações**, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

(...)

III - **em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento)**, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - **em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação**; (grifamos)





Decreto Federal nº 10.692/2021, o qual classifica as áreas em Suscetíveis à Ocorrência de Deslizamentos de Grande Impacto, Inundações Bruscas ou Processos Geológicos ou Hidrológicos Correlatos.

Art. 2º **O Poder Executivo regulamentará esta Lei, definindo os prazos e os critérios para a instalação das placas, bem como as responsabilidades pela manutenção e atualização das informações.**

(sem grifos ou negritos no original)

Sendo assim, orienta-se desde logo a suprimir ou alterar a redação dos dispositivos acima destacados, pois caracterizam a atribuição de deveres pelo Legislativo ao Executivo em matérias de competência privativa daquele Poder, a fim de assegurar a viabilidade da proposição.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa e não vinculante da orientação jurídica, **opina-se** com a devida vênia e respeito que o Projeto de Lei Complementar Legislativo nº 99, de 2024, ora analisado, possui viabilidade parcial.

Contudo, orienta-se a suprimir ou alterar a redação dos dispositivos destacados ao final do item II desta Orientação Técnica (§§ 1º e 3º do art. 1º e o art. 2º), a fim de evitar a configuração da atribuição de deveres pelo Legislativo ao Executivo e, dessa forma, comprometer a constitucionalidade da proposição e assegurar sua completa viabilidade.

O IGAM permanece à disposição.

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

PLL 099/2024 - AUTORIA: Ver. Tiago Green
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://www.camaraguai.ba.rs.gov.br/porta/autenticidade.pdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 027163 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: CDCA79A45D3C1240B7DD27751C33F0E6

