

Porto Alegre, 25 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 4.424/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Rio Grande solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 28, de 2025, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “DISPÕE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO DISPOSITIVO BUEIRO COLETOR NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DO RIO GRANDE”.

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

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³, a iniciativa legislativa vem a ser 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)

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 que essa matéria se vincula à competência privativa do Poder Executivo para dispor sobre obras no Município.

Na medida em que a matéria para dispor sobre a realização de obras e instalação de equipamentos urbanos como “bueiros coletores”, entre outros aptos a prevenir e minimizar os impactos causados pelas chuvas, evitar o acúmulo de resíduos sólidos nas redes de drenagem pluvial e proteger a fauna urbana, infere-se que se relaciona à prestação e funcionamento de serviços

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 6º Ao Município, entre outras atribuições, compete:

I - legislar e prover sobre assuntos de interesse local;

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

públicos locais que são desempenhados por órgãos do Executivo. Dessa forma, infere-se que a competência é reservada àquele Poder. Neste contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo desta intenção 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 municípios**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade... (grifou-se)

Em que pese o mérito de uma proposição como esta 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 postulado consagrado na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos demais entes federativos⁵.

Parte-se do princípio de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Neste sentido orientam-se diversos Tribunais, a exemplo das ementas transcritas a seguir, aplicáveis no que couberem ao caso em análise, por serem referentes a obras públicas e instalação de equipamentos no ambiente urbano:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 4.553/2022. MUNICÍPIO DE SANTO ÂNGELO. ORIGEM PARLAMENTAR. VÍCIO DE INICIATIVA. SERVIÇO PÚBLICO. SANEAMENTO BÁSICO. TELAS DE PROTEÇÃO EM BUEIROS. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA EXERCÍCIO DO PODER REGULAMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA. 1. Lei nº 4.553/2022, do Município de Santo Ângelo, que torna obrigatória a instalação de telas de proteção nas bocas coletoras de águas pluviais. 2. Normativa de origem parlamentar que cria, para o Poder Executivo Municipal, a obrigação de instalar e manter telas de proteção nas bocas coletoras e águas pluviais com o intuito de impedir a entrada de lixo ou detritos no sistema de escoamento. Outrossim, a Lei impõe que o Poder Executivo regulamente a questão no prazo de 90 (noventa) dias, além de notificar, fiscalizar e aplicar multa aos particulares sobre os quais recaia o dever de instalar as telas de proteção. 3. Legislativo Municipal tratou de questões afetas ao serviço público de saneamento básico de forma minudenciada, sem deixar espaço para o juízo de conveniência e oportunidade do administrador. Afronta à iniciativa legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Violão dos arts. 60, II, "d", e 82, II, III, e VII, da CE/89, aplicáveis aos Municípios por força do art. 8º, caput, da CE/89. Afronta ao princípio da separação dos Poderes Estruturais. Art. 10 da CE/89. Verificada

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

⁵ 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. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Rio Grande:

Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, e ao cidadão investido na função de um deles exercer as do outro, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica. (grifou-se)

inconstitucionalidade formal subjetiva. 4. A jurisprudência do STF é firme em reconhecer a inconstitucionalidade de dispositivos que estabelecem prazos ao Chefe do Poder Executivo para regulamentar disposições legais. 5. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, mas tão somente impede a sua aplicação naquele exercício financeiro. Precedentes do STF. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085713139, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 20-04-2023) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.046/2011, DO MUNICÍPIO DE TABAÍ. VÍCIO FORMAL DE ORIGEM. Norma de iniciativa do Poder Legislativo, em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de origem, uma vez que compete ao Executivo a celebração de contratos para a execução de obras e serviços. Princípio da separação dos poderes, nos termos do art. 5º da Constituição Federal. Por simetria, deve ser observado o art. 82, XXI, da Constituição Estadual. **JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70043198183, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Glênio José Wasserstein Hekman, Julgado em 01/10/2012) (grifou-se)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Legislativo, fato que por si só já dispensa outras análises materiais.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei nº 28, de 2025, ora analisado pela via da iniciativa parlamentar, tendo em vista que se refere à realização de serviços, matéria que é de competência reservada ao Poder Executivo, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Em casos como este, como se trata de obras que compete à Prefeitura realizar, o ideal seria, além da efetiva fiscalização do Legislativo, a título de sugestão, que o texto da proposição fosse adaptado para servir como objeto de um pedido de providências ou então de uma Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição perante o agente político que detém competência privativa para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



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