

Assunto: **Sua solicitação 3670-2021 foi atendida**

De &lt;contato@igamconsultoria.com.br&gt;

Para: &lt;secretaria1@camaraitaqui.rs.gov.br&gt;, &lt;igam@igam.com.br&gt;, &lt;sistema@igam.com.br&gt;

Responder para &lt;igam@igam.com.br&gt;

Data 11/02/2021 12:10



Prezado cliente,

O IGAM informa que sua consulta número 3670-2021 foi atendida. As informações referentes a esta consulta estão em anexo e encontram-se em nosso site. Por favor, entre com seu login e senha em [www.igam.com.br](http://www.igam.com.br) para poder visualizar.

Segue abaixo resposta da consulta:

Prezados,

Trata-se de proposição deflagrada pelo Poder Legislativo que visa autorizar a colocação de bocas de lobo inteligentes por parte do Poder Executivo, com intuito de minimizar os problemas ocasionados pela chuvas.

Inicialmente a matéria se insere em assuntos a serem tratados em âmbito local, tendo em vista que cuida de obras, guardando interface com a política de saneamento e drenagem do município, que requer estudo técnico de engenharia hidráulica e/ou sanitária, tendo em vista que há necessidade, inclusive, de calcular a velocidade dentro de bueiro combinada com os demais instrumentos da drenagem de águas. Assim, mesmo que se especifique no texto projetado as condicionantes de ordem técnica, a matéria requer estudo de engenharia.

Não restam dúvidas de que a matéria tem uma pretensão meritória. Todavia, ao mesmo tempo que possibilita a contenção de resíduos sólidos, pode limitar, mesmo que eventualmente, a passagem de animais da fauna aquática que por ventura seja levados por grandes quantidades de água, conforme o local sobre o qual incidirem as medidas, devendo-se verificar estudo de viabilidade com técnicos de área.

A matéria ambiental é de iniciativa legislativa concorrente<sup>[1]</sup>, porém ao estabelecer a autorização contemplada no texto projetado, a justificativa se apresenta em razão de alagamentos, voltando-se precisamente a obras e drenagem.

Não se desconhece a decisão de repercussão geral do STF, de setembro de 2016, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911 – Rio de Janeiro, sobre a interpretação da reserva de iniciativa ao chefe do Poder Executivo para as matérias previstas no inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal. Contudo, no caso em análise adentra o Poder Legislativo em assuntos de organização e funcionamento da administração, em assuntos que possuem, inclusive, repercussão financeira<sup>[2]</sup>. Dessa decisão se origina o Tema 917 do STF.

Ademais, a drenagem da água é realizada por meio de um conjunto de elementos e estudos de engenharia, fundamentais para análise conjunta das normas urbanísticas e ambientais como um todo, sendo de atribuição do órgão competente do Poder Executivo indicar as melhores medidas para solução de problemas.

Em decisão liminar, o Tribunal de Justiça do Espírito Santo, por unanimidade, entendeu que projetos de lei da natureza do proposto encontram-se contagiados por vício de iniciativa<sup>[3]</sup>. Em que pese não se desconheça existir decisões em sentido diverso em tribunais pátios.

Deste modo, em que pese o assunto suscite divergências em relação à organização e funcionamento da administração, não restam dúvidas que o estudo de viabilidade da drenagem condiz com normas de engenharia, conforme o estudo de vazão das águas, que variam de local para local e intensidade das chuvas, sendo que a funcionalidade, por exemplo, das bocas-de-lobo convencionais e das ditas inteligentes são similares, o que pode mudar é a facilidade para quem estiver operando a retirada dos resíduos no momento da limpeza do dispositivo instalado. A eficácia das medidas se atrela mais à periodicidade adotada para a realização da limpeza dos dispositivos (tradicional ou inteligentes) do que a escolha do equipamento. Assunto de ordem administrativa do órgão competente e de fiscalização do Poder Legislativo.

Por oportuno, observe-se que é relevante não confundir bueiro com boca de lobo, em que pese sua proximidade e utilização constante como sinônimo[4], uma vez que bueiro consiste na passagem que é construída por tubos ou galerias para o caminho a ser seguido pela água, seja da chuva, dos rios ou de esgoto, em geral por baixo de rodovias e ferrovias. Em termos hidráulicos os bueiros podem ser dimensionados como canais, vertedouros ou orifícios[5].

Realizadas todas essas referências, note-se que o texto projetado possui caráter meramente autorizativo, mas não afasta a inconstitucionalidade, isso porque frequentemente ocorre uma confusão especialmente em relação às leis autorizativas, pois estas precisam ter caráter autorizativo em decorrência de outras leis, devendo a autoridade pedir a autorização, não podendo se desviar o entendimento no sentido de entender que o Poder Legislativo pode criar leis autorizativas para questões que já estão autorizadas ou que delas não depende.

A longo do Manual de redação da Presidência da República[1] é feita menção dezenas de vezes às leis autorizativas, que são decorrentes de lei maior, a qual as exige. Assim, citam-se alguns exemplos que seguem grifados:

(...)

d) Pedido de autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do país por mais de 15 dias: Trata-se de exigência constitucional (Constituição, art. 49, caput, inciso III e art. 83), e a autorização é da competência privativa do Congresso Nacional. O Presidente da República, tradicionalmente, por cortesia, quando a ausência é por prazo inferior a 15 dias, faz uma comunicação a cada Casa do Congresso, enviando-lhes mensagens idênticas.

(...)

Pedido de autorização para operações financeiras externas (Constituição, art. 52, caput, inciso V);

(...)

Pedido de autorização para exonerar o Procurador-Geral da República (Constituição, art. 52, inciso XI, e art. 128, § 2º);

· Pedido de autorização para declarar guerra e decretar mobilização nacional (Constituição, art. 84, inciso XIX);

· Pedido de autorização ou referendo para celebrar a paz (Constituição, art. 84, inciso XX);

· Pedido de autorização para decretar o estado de sítio (Constituição, art. 137);

(...)

Pedido de autorização para utilizar recursos que ficarem sem despesas correspondentes, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual (Constituição, art. 166, § 8º);

Pedido de autorização para alienar ou conceder terras públicas com área superior a 2.500 ha (Constituição, art. 188, § 1º).

(...)

14.2.1 Reserva legal qualificada Além do princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, caput, inciso II, da Constituição, o texto constitucional exige, de forma expressa, que algumas providências sejam precedidas de específica autorização legislativa, vinculada à determinada situação ou destinada a atingir determinado objetivo (reserva legal qualificada).

<http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>

Outro exemplo é a autorização Legislativa para cumprimento do disposto no 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, **cobrir necessidades** de pessoas físicas ou **déficits de pessoas jurídicas** **deverá ser autorizada por lei específica**, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (...)  
(Grifou-se).

Assim, em regra, a Lei Orgânica Municipal, a Constituição Federal ou a Estadual ou leis de caráter nacional disporão sobre quais leis dependem de lei autorizativa específica.

Outro cuidado, então, é não se desviar esta compreensão levando à vício formal, consoante se discorre em trabalho publicado no Senado Federal:

Um exemplo interessante de proposição com vício formal de inconstitucionalidade, especialmente quando de autoria parlamentar, é o chamado projeto de lei autorizativa, isto é, aquele que apenas autoriza outro Poder, em geral o Executivo, a exercer competência sua já prevista constitucionalmente (ex.: projeto que autoriza o Executivo a enviar ao Congresso Nacional outro projeto que vise à criação de um novo Ministério)<sup>27 28</sup>. Uma lei com tal teor será contrária à Constituição, conforme entendimento do STF, que já decidiu, na ADI 3176/AP29, que é inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que autorize o Executivo a conceder vantagem pecuniária a servidores públicos.

Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>

Neste sentido, o IGAM editou o Texto Informativo intitulado “Projeto de Lei meramente autorizativo apresentado pela Câmara e a jurisprudência”, recomendando-se a leitura.

Diante do exposto, conclui-se que ainda que a decisão de repercussão geral do STF, de setembro de 2016, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911 – Rio de Janeiro, venha a provocar controvérsias no tema proposto, opina-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei analisado, vez que a iniciativa legislativa acerca do assunto se atrela ao Poder Executivo, especialmente porque este não depende de autorização do Poder Legislativo para executar referidas obras, mas depende de autorização orçamentária.

O IGAM permanece à disposição.

**Rita de Cássia Oliveira**

OAB/RS 42.721

Consultora do IGAM

---

[1] B823m Brasil. Presidência da República. Casa Civil Manual de redação da Presidência da República / Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos ; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior [et al.]. – 3. ed., rev., atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2018. 189 p. ISBN 978-85-85142-96-4 1. Redação oficial. 2. Língua portuguesa. 3. Técnica legislativa. I. Mendes, Gilmar Ferreira. II. Forster Júnior, Nestor José. III. Título.

---

[1] 2103799-35.2017.8.26.0000 Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos. Relator(a): João Negrini Filho. Comarca: São Paulo. Órgão julgador: Órgão Especial. Data de publicação: 16/02/2018. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL Nº 9.349/2017 - MUNICÍPIO DE REGENTE FEIJÓ - INICIATIVA PARLAMENTAR – LEI QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE POLÍTICA MUNICIPAL DE COLETA, TRATAMENTO E RECICLAGEM DE ÓLEO E GORDURA DE ORIGEM VEGETAL OU ANIMAL – VÍCIO DE INICIATIVA – INOCORRÊNCIA – MATÉRIA CUJA INICIATIVA NÃO É RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INEXISTÊNCIA DE INTERFERÊNCIA NAS ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – PRECEDENTES – AÇÃO IMPROCEDENTE.

[2] Segue decisão dos tribunais pátrios: É inconstitucional, em princípio, o artigo 7º, I, "a", da Lei Municipal de Lagoa Santa nº 3.755, de 2015, que estabelece diretrizes orçamentárias para o ano de 2016, visto que, pela via de emenda legislativa, discrimina, especifica e pré-estabelece ruas e vias públicas a serem contempladas com obras de drenagem e pavimentação, fazendo-o com violação da iniciativa do Executivo, que detém a exclusividade da discriminação de obras públicas na lei orçamentária...Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Processo: Ação Direta Inconstitucionalidade:1.0000.15.100349-8/000 1003498-31.2015.8.13.0000 (1). Relator(a): Des.(a) Antônio Carlos Cruvinel. Data de Julgamento: 22/06/2016. Data da publicação da súmula: 12/08/2016

[3]. <http://www.tjes.jus.br/tribunal-pleno-defere-liminar-em-adin-sobre-implantacao-de-boca-de-lobo-inteligente-em-bueiros-de-vila-velha/>

[4]. <http://www.ebanataw.com.br/drenagem/bocadelobo.htm>

[5]. [http://www1.dnit.gov.br/normas/download/Manual\\_de\\_Drenagem\\_de\\_Rodovias.pdf](http://www1.dnit.gov.br/normas/download/Manual_de_Drenagem_de_Rodovias.pdf)

Clique aqui para avaliar esta consulta.

Obrigado!

Atenciosamente,

IGAM