

Porto Alegre, 27 de março de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 8.157/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise de projeto de lei complementar nº 4, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre aprovação de edificações em bairros que possuem restrições urbanísticas no município da Estância Turística de Ibitinga e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria objeto da proposição se encontra inserida nas competências legislativas conferidas ao Município, conforme estabelecem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal quanto à competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local².

Assim, estabelecida a competência legiferante do Município, a questão deve, ainda, ser analisada do ponto de vista da iniciativa para deflagrar o processo legislativo no Município. De acordo com o autor José Afonso da Silva³, a iniciativa vem a ser:

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.

Entretanto, em que pese a competência municipal nesta matéria, há que se fazer outros esclarecimentos. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

No caso vertente da consulta, embora, em princípio de análise, o projeto de em análise já nos seu arts. 1º e 3º atribua diretamente a execução de serviços ao Executivo e aos órgãos deste, não se perca de vista também que atos

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

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

como a aprovação de projetos de construções, fiscalizações, eventuais aplicações de multas, entre outros nesse contexto, competem indubitavelmente ao Poder Executivo.

Nesse contexto, tome-se em consideração que a execução de todas essas ações é desempenhada por órgãos que integram a estrutura administrativa do Executivo, verificando-se que, em essência, o objeto do projeto de lei em análise revela implícita e explicitamente a função de dispor sobre a organização dos serviços públicos do Município, atribuições que, contudo, são privativas daquele Poder. Neste sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município:

Art. 34 - São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

III - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública;**

Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

(...)

XXI - **aprovar projetos de edificação** e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;

(...)

XXIII - **organizar os serviços internos das repartições** criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas; (grifou-se)

Neste 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 municípios**, 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)

Assim, a proposição parece afrontar regra específica da Lei Maior do Município, além do próprio princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado na Constituição Federal e reproduzido pelos demais entes federativos, a teor dos seguintes dispositivos a seguir transcritos:

Constituição Federal:

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

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

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos entre si**, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

Art. 2º - **São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.** (grifou-se)

Parte-se do pressuposto de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro. Nesta mesma direção orienta-se o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

0401474-92.2010.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade**

Relator(a): Renato Nalini

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 02/03/2011

Data de registro: 19/04/2011

Outros números: 990104014743

Ementa: Ação declaratória de inconstitucionalidade. **Lei Municipal. Iniciativa parlamentar.** Planejamento urbano. Uso e segurança das edificações. 1. **Compete ao Executivo dispor a respeito das exigências para o uso e segurança das edificações**, quer quanto a sua solidez e higiene quer quanto à segurança dos usuários, pois se trata de atribuição ligada à direção superior da administração (art. 47, II, CE). (grifou-se)

Tenha-se em mente, ainda, que execução desses serviços e ações gera aumento de despesa ao Executivo, o que é vedado ao Legislativo, nos termos do art. 63 da Constituição Federal⁵, aplicável aos Municípios pelo princípio da simetria.

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, o que por si só, já obstará a demais análises, oriente-se, ainda, que, do ponto de vista do processo legislativo, a proposição em análise está elaborada como projeto de lei complementar, mas não se refere especificamente a nenhuma das matérias elencadas como típicas do processo legislativo complementar, nos termos do art. 32-A da Lei Orgânica do Município:

Art. 32-A - São objetos de leis complementares as seguintes matérias:

I - Código Tributário Municipal;

II - Código de Obras ou de Edificações;

III - Código de Posturas;

IV - Código de Zoneamento;

⁵ Art. 63. **Não será admitido aumento da despesa prevista:**

I - **nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República**, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; (grifou-se)



V - Código de Parcelamento do Solo;

VI - Plano Diretor;

VII - Regime Jurídico dos Servidores e seus Estatutos; VIII - Código Sanitário;

VIII - Organização da Guarda Municipal;

IX - A criação de cargos, funções e empregos públicos do Poder Executivo. (grifos nossos)

Portanto, exclusivamente as matérias descritas nos incisos I a IX do art. 32-A são objeto de lei complementar.

Se a proposição em análise se deve ao fato de abordar questões referentes a edificações ou zoneamento urbano, esclareça-se que o projeto de lei complementar deve ser elaborado referindo-se expressamente às leis que pretende alterar, conforme destacado nos incisos II, IV e VI do art. 32-A acima transcrito.

Outrossim, sob o ponto de vista material (conteúdo propriamente dito) do projeto de lei, deve-se sempre ponderar os riscos de elaborar uma lei que impactará a vida das pessoas. No caso de aprovação de projetos de edificações em bairros com restrições urbanísticas, valores como a segurança e integridade física dos moradores, além da estabilidade das construções, são os que devem nortear a elaboração da lei.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei complementar nº 4, de 2017, tendo em vista a inconstitucionalidade do vício para sua iniciativa, a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes Municipais, as disposições das Constituições Federal e Estadual e da Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM