

Porto Alegre, 2 de julho de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 17.271/2018.

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, por intermédio do Dr. Ricardo, solicita orientação técnica quanto a viabilidade do Projeto de Lei Complementar, de origem legislativa, que *Dispõe sobre a instituição, implantação e regulamentação do Loteamento Fechado para fins residenciais no Município de 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 quanto à competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local.

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 Silva², 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 lei em análise já nos seus arts. 1º, 3º, 8º, 9º e 10, se refira ou atribua diretamente a execução de serviços ao Executivo e aos órgãos deste, não se perca de vista também que atos como a aprovação de planos de loteamentos, entre outros nesse contexto de parcelamento do solo urbano, competem indubitavelmente ao Poder Executivo.

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Manual do Vereador. São Paulo, Malheiros, 1997, p. 107.

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. 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;

Neste contexto de serviço público, com que se reveste o conteúdo da proposição legislativa, Hely Lopes Meirelles³ deixou a seguinte lição:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, 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.

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.

³ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

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:

2138518-14.2015.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Inconstitucionalidade Material
Relator(a): Luiz Antonio de Godoy
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 11/11/2015
Data de registro: 13/11/2015
Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – Lei Complementar nº 3.743/2015, do Município de Mirassol, que alterou o art. 67, §§ 2º e 3º, da Lei Complementar nº 3.431/2011 – Finalidade da nova lei consiste em regulamentar o **uso e a ocupação do solo – Lei de iniciativa parlamentar que não é dotada de generalidade e abstração, senão de ato concreto visando à regulamentação do parcelamento do solo urbano, especificamente quanto a determinados loteamentos – Indevida invasão da esfera da gestão administrativa – Cabe exclusivamente ao Poder Executivo, no exercício de sua atividade típica e discricionária, gerir o ordenamento do solo,** estabelecendo a conveniente utilização de áreas da cidade, de modo a harmonizar os interesses particulares e os interesses da coletividade – **Hipótese em que, ademais, não se verificou a indispensável participação de entidades comunitárias na discussão do projeto de lei em questão, eis que referente ao desenvolvimento urbano** – Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, 144, e 180, da Constituição Estadual – **Ação procedente.** (grifou-se)

0115764-88.2010.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos
Relator(a): Artur Marques
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 22/09/2010
Data de registro: 15/10/2010
Outros números: 990101157640
Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR N" 202/10, DO MUNICÍPIO DE TREMEMBÉ, QUE VERSA SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - CONFIGURAÇÃO DE ATO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA - INVASÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - INEXISTÊNCIA DE ESTUDO E PLANEJAMENTO PRÉVIO - PARTICIPAÇÃO DAS COMUNIDADES INTERESSADAS - INOCORRÊNCIA - VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, CAPUT, 144,180, I e II DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PA ULO - AÇÃO PROCEDENTE. "Não se pode excluir a possibilidade de lei de iniciativa parlamentar ser eventualmente considerada constitucional, desde que não caracterize conteúdo típico de atividade administrativa e não**

requeira prévio estudo ou planejamento administrativo. No caso em análise, entretanto, houve interferência na gestão administrativa, em ofensa aos artigos 5º, caput, e 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo. Além disso, não houve prévio planejamento para a elaboração da lei, exigência que deflui do art 180, I, da citada Constituição. Por fim, não se atendeu ao inciso II deste mesmo dispositivo, o qual requer a **participação de entidades comunitárias no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano**". (grifou-se)

0036207-72.1998.8.26.0000 Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei / Atos Administrativos
Relator(a): Não Identificado
Comarca: Comarca não informada
Órgão julgador: Órgão Julgador Não identificado
Data de registro: 04/02/2000
Outros números: 471980600
Ementa: ADIN — Planejamento urbanístico. **Lei municipal com regras relativas a loteamento fechado, de iniciativa do Legislativo. Iniciativa do Poder Executivo. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente.** (grifou-se)

Destarte, infere-se ilegítima iniciativa do Poder Legislativo para o projeto de lei em análise.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei Complementar, de origem legislativa, que *Dispõe sobre a instituição, implantação e regulamentação do Loteamento Fechado para fins residenciais no Município de Estância Turística de Ibitinga, e dá outras providências*, tendo em vista a inconstitucionalidade para sua iniciativa, pela 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 a disposição.


Felipe Marçal
Assistente de pesquisa do IGAM


Vanessa L. Pedrozo Demetrio
OAB/RS 104.401
Supervisora Jurídica do IGAM