

Interessado: Câmara Municipal de Ibitinga.

Parecer n. 021/16.

Data: 16 de março de 2016.

Projeto de Lei. Poder Legislativo. Alteração de legislação que concede prazo para regularização de edificações no âmbito municipal. Competência exclusiva do Poder Executivo para dispor sobre a administração do município, suas competências, atribuição de funções, organização dos órgãos, gestão dos serviços municipais e poder de polícia da Administração Pública. Impossibilidade.

DA CONSULTA

A Diretora Legislativa da Câmara Municipal de Ibitinga, Sra. Shirlei Henrique de Carvalho Ruedas, encaminha consulta acerca do Projeto de Lei Ordinária nº 19/2016, de iniciativa do Poder Legislativo em que se propõe a alteração da “Lei Municipal nº 3.654, de 06 de março de 2013, que concede prazo para regularização de prédios, acréscimos e reformas, concluídas ou não, com projetos ou não, sem licença ou em desacordo com projeto aprovado e dá outras providências”.

ANÁLISE DA CONSULTA

A iniciativa de leis no sistema jurídico brasileiro compete a uma multiplicidade de sujeitos. Conforme prevê a Constituição Federal, em seu art. 61, a proposição das leis complementares e ordinárias “cabe a qualquer membro ou

Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos”.

De igual modo, e em decorrência do princípio da simetria, a Constituição do Estado de São Paulo prevê em seu artigo 24 que a iniciativa das leis complementares “cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos”.

Também assim previu a Lei Orgânica do Município de Ibitinga ao dispor em seu art. 33, que “a iniciativa dos projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e à população”.

Contudo, apesar da regra geral do direito brasileiro consagrar a democracia com relação a iniciativa legislativa, o ordenamento também previu, de maneira necessária e fundamental, a consagrada reserva legal, através da qual algumas matérias ficam resguardadas à iniciativa específica de determinado agente competente.

No modelo jurídico brasileiro, o ponto mais importante relacionado às cláusulas de reserva legal, se dá com relação as matérias cuja iniciativa são do chefe do Poder Executivo, por incidirem em aumento de despesa pública, onde não há qualquer possibilidade de avocação da competência pelo Poder Legislativo.

No presente caso, em que pese o nobre intuito do legislador proponente, o projeto de lei apresenta vício de iniciativa, uma vez que atenta contra o Princípio da Separação dos Poderes.

Como é corrente na prática do processo legislativo, leis municipais nascidas nas Câmaras de Vereadores, dispendo sobre a organização e

estrutura da administração e de seus serviços públicos de modo que importem em impacto não previstos anteriormente, contêm vício insanável de inconstitucionalidade porque ferem a competência do chefe do Poder Executivo, a quem incumbe a administração do município, a organização dos órgãos da Administração Pública, a gestão dos serviços municipais e do poder de polícia administrativa.

Com efeito, de acordo com o artigo 2º da Constituição Federal, são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Desse modo, o Estado brasileiro possui três funções básicas: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional, sendo que estão distribuídas entre três blocos orgânicos, denominados "Poderes".

Como explica o professor Celso Antônio Bandeira de Mello, "tais unidades orgânicas absorveriam, senão com absoluta exclusividade, ao menos com manifesta predominância, as funções correspondentes a seus próprios nomes: Legislativo, Executivo e Judiciário".

E a função predominante do Poder Executivo consiste em administrar. Assim como cabe ao Poder Judiciário a função jurisdicional e ao Poder Legislativo a função legislativa. Portanto, existem funções afetas a cada Poder, sem é claro neutralizar eventuais exceções.

O que se veda com isso é a invasão de um Poder na esfera de exercício da função predominantemente afeta a outro Poder. Tal ocorrência implicaria em desrespeito à tripartição de Poderes prevista na Constituição Federal.

Em decorrência disso, Projetos que onerem o Erário e importem em aumento de custo efetivo para a Administração ou influam em sua estrutura, organização e gestão, são exclusivamente de iniciativa do Prefeito, pois é a ele que compete a previsão, organização e administração da coisa pública.

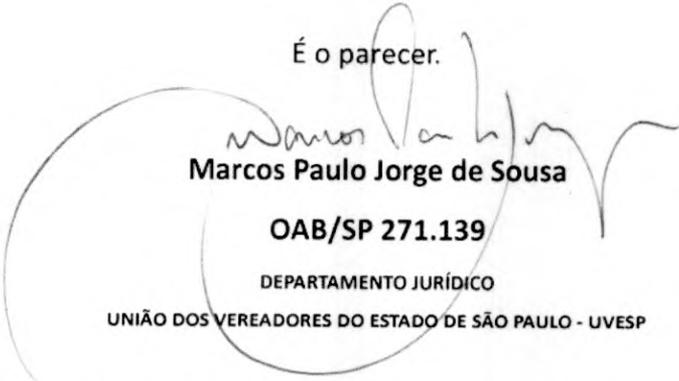
Assim, da mesma forma que o direito brasileiro não admite que decisões judiciais obriguem o Legislativo a legislar ou à Administração a executar ato administrativo de competência discricionária, também não admite que o Poder Legislativo atinja a organização municipal estruturada na gestão do patrimônio, dos serviços municipais e do poder de polícia administrativa a cargo do Poder Executivo.

E aqui, se extrai da interpretação teleológica e sistemática do ordenamento jurídico, não apenas local, mas de todas as esferas federativas, que, a alteração da legislação municipal que “concede prazo para regularização de prédios, acréscimos e reformas, concluídas ou não, com projetos ou não, sem licença ou em desacordo com projeto aprovado e dá outras providencias”, só cabe ao Chefe do Poder Executivo por se tratar de ação vinculada a organização, gestão da Administração Pública, e competência do exercício do poder de polícia administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tudo isso, considerando o Projeto de Lei Ordinária nº 19/2016 em que se propõe a alteração da “Lei Municipal nº 3.654, de 06 de março de 2013, que concede prazo para regularização de prédios, acréscimos e reformas, concluídas ou não, com projetos ou não, sem licença ou em desacordo com projeto aprovado e dá outras providencias”, opinamos **NEGATIVAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora examinado.

É o parecer.



Marcos Paulo Jorge de Sousa

OAB/SP 271.139

DEPARTAMENTO JURÍDICO

UNIÃO DOS VEREADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - UNESP