

Porto Alegre, 15 de abril de 2016.

Orientação Técnica IGAM nº 312/2016

I. O Poder Legislativo da Estância Turística de Ibitinga, SP, de Projeto de Lei que visa alterar a Lei n 3.654, de 6 de março de 2013.

II. Menciona-se a competência legislativa do município para legislar sobre assunto de interesse local, de acordo com o art. 30, inciso I, da Constituição Federal¹, e o art. 4º, inciso I, da Lei Orgânica Municipal².

Considerando, ainda, que a proposição versa sobre matéria de obras importa dizer que o tema deveria ser tratado como espécie legislativa de lei complementar, nos termos do procedimento ditado pelo art. 32-A, inciso II, da Lei Orgânica Municipal³.

III. Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Na lição de André Leandro Barbi de Souza⁴, iniciativa vem a ser:

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).

Assim, em que pese a LOM não estabelecer de forma taxativa a iniciativa privativa do Prefeito para assuntos relacionado às obras⁵, e mesmo se

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

(...)

II - Código de Obras ou de Edificações; (grifos nossos)

⁴ SOUZA, André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013. P 31 e 32.

tratando de alteração de prazo e de natureza dos lotes, ao atribuir nova redação, mesmo que de forma a redigir matérias constantes em textos anteriores, pode-se interpretar que ingressou em matéria de competência do Poder Executivo, tendo em vista que lhe compete a organização e funcionamento da Administração. Isso ocorre também na medida em que as aprovações de projetos de obras são feitas pelos órgãos técnicos da Prefeitura, interferindo, assim, na organização e funcionamento dos serviços públicos municipais, na medida em que tais serviços são atribuição do Executivo, executado por meio do órgão afim a esta atividade na estrutura administrativa municipal.

Nesse contexto, é pertinente verificar o que dispõe a Lei Orgânica do Município sobre a iniciativa quanto à organização da Administração local:

- 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 Meirelles⁶ deixou a seguinte lição:

⁵ 2003222-83.2016.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Visualizar Inteiro Teor Inteiro Teor Dados sem formatação Dados sem formatação (24 ocorrências encontradas no inteiro teor do documento)

Relator(a): Ricardo Anafe

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 13/04/2016

Data de registro: 14/04/2016

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 13.435, de 13 de fevereiro de 2015, do Município de Ribeirão Preto – Dispõe sobre a obrigatoriedade dos estabelecimentos que especifica possuir, instalar ou adaptar equipamento sanitário adequado ao uso infantil – Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes – Alegação de vício de iniciativa – Inexistência – Rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual – A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II e III, todos da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – A norma local não cria obrigações para o Poder Executivo, estabelecendo deveres a particulares – Descabida, portanto, a alegação de ofensa aos artigos 25 e 174 da Constituição do Estado – Aplicação da denominada interpretação da lei conforme a Constituição, de modo a restringir a norma apenas aos estabelecimentos particulares. Pedido improcedente, ressalvada a interpretação conforme ao artigo 1º, da Lei nº 13.435, de 13 de fevereiro de 2015, do Município de Ribeirão Preto. Visualizar Ementa Completa

⁶ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

... 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)

Outrossim, em que pese o mérito da proposição 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 da independência e harmonia entre os Poderes:

- 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. (grifou-se)

- Lei Orgânica do Município de Ibitinga:

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

IV. Diante do exposto, conclui-se, que em que pese a possibilidade do Vereador dispor sobre obras, a matéria da forma posta pode ser inviável por dar nova redação com atribuições ao Poder Executivo, ocasionando o vício para a iniciativa da proposição.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira

Rita de Cássia Oliveira

OAB/RS 42.721

Consultora do IGAM