



Porto Alegre, 29 de dezembro de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 34.487/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio do Dr. Ricardo, solicita análise e orientações acerca do veto do Poder Executivo ao projeto de lei nº 244, de 2017, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: "ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 2.445, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2000, QUE DISPÕE SOBRE NORMAS PARA APROVAÇÃO DE DESDOBRAMENTO OU FRACIONAMENTO DE IMÓVEIS E REGULARIZAÇÕES DE CONSTRUÇÕES NO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO DE IBITINGA".

II. Preliminarmente, esclareça-se que, no uso das prerrogativas previstas no art. 37, § 1º, e art. 56, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, pode o Prefeito vetar proposições legislativas, total ou parcialmente, por considerá-las inconstitucionais ou contrárias ao interesse público:

ART. 37 - Aprovado o projeto de lei será este enviado ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º - O Prefeito, considerando o projeto no todo ou em parte inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente no prazo de (15) quinze dias úteis, contados da data do recebimento.

(...)

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

(...)

IV - vetar, no todo ou em parte, os projetos de lei aprovados pela Câmara;

No caso ora em análise, a fundamentação jurídica na qual se arrimou a Chefe do Poder Executivo para embasar seu posicionamento, informa que, além do vício da iniciativa, o veto decorreu da inobservância das regras constitucionais que determinam a participação da população por meio de entidades representativas em matéria de alteração da legislação urbanística, conforme previsto no art. 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 152, inciso I, da Lei Orgânica do Município.

Em apertada síntese, são estas as razões do veto.

III. por oportuno, no contexto do assunto analisado há ensejo para citação de vários conceitos pertinentes ao parcelamento do solo urbano, oriundos da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, destacando-se principalmente a



Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

IGAM

Capital Nacional do Bordado -

distinção entre loteamento e desmembramento, ambos consistindo na subdivisão de glebas em lotes destinados a edificação, porém, o primeiro com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, e o segundo aproveita o sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes modificação ou ampliação das vias existentes, conforme se infere do art. 2º, §§ 1º e 2º e outros dispositivos da Lei Federal nº 6.766, de 1979¹.

O desdobro é um conceito que não consta oficialmente da Lei Federal nº 6.766, de 1979, mas se refere àqueles parcelamentos de lotes resultantes dos processos de loteamentos ou desmembramentos. É uma situação frequente nas cidades e em algumas se denomina "sobras de terreno", porque o crescimento natural das cidades, a circulação econômica de bens e riquezas representadas pelas compras e vendas e o direito de propriedade são fatores que o explicam.

IV. Feitos esses esclarecimentos preliminares, indiscutivelmente a matéria objeto da proposição vetada se encontra inserida nas competências legislativas conferidas ao Município, conforme estabelecem a Constituição Federal² e a Lei Orgânica Municipal quanto à competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local³.

Assim, demonstrada 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 André Leandro Barbi de Souza⁴, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

¹ Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º - **Considera-se loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º - **considera-se desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, **adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;** (grifou-se)

³ 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;

(...)

VIII - Promover, no que couber, **adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;** (grifou-se)

⁴ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

IGAM

Capital Nacional do Bordado -

É 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.

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, o seu trâmite legislativo.

No caso vertente da consulta, além de uma "autorização" para o Executivo – que, diga-se de passagem, não foi requerida – o projeto de lei em análise interfere diretamente na execução de serviços ao Executivo e aos órgãos deste, uma vez que atos como a aprovação de projetos de loteamentos, pedidos de desdobro ou fracionamentos, definição técnica do tamanho dos lotes, entre outros atos nesse contexto de parcelamento do solo urbano, competem indubitavelmente àquele Poder.

Com efeito, 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 de que se reveste o conteúdo da proposição legislativa em análise, Hely Lopes Meirelles⁵ deixou a seguinte lição:

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

IGAM

Capital Nacional do Bordado -

... 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 no ordenamento jurídico dos 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.

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 a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), a exemplo das ementas a seguir transcritas:

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**

Rua dos Andradas, 1560, 18º andar – Galeria Malcon Centro - Porto Alegre - RS - 90026-900

Fone: 51 3211.1527 - Fax: 3226.4808 - E-mail: igam@igam.com.br - Site: www.igam.com.br

Facebook: IGAM - Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

IGAM

Capital Nacional do Bordado -

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 Nº 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 PAULO - 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)

Rua dos Andradas, 1560, 18º andar – Galeria Malcon Centro - Porto Alegre - RS - 90026-900

Fone: 51 3211.1527 - Fax: 3226.4808 - E-mail: igam@igam.com.br - Site: www.igam.com.br

Facebook: IGAM - Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

IGAM *Capital Nacional do Bordado -*

Destarte, já se infere ilegítima de antemão a iniciativa do Poder Legislativo para o projeto de lei em exame.

V. A fundamentação legal, doutrinária e jurisprudencial do item anterior já conduz ao juízo de inviabilidade do projeto de lei nº 244, de 2017, o que por si só, já obstaría as demais análises. Porém, além deste fato, oriente-se, ainda, que, do ponto de vista do processo legislativo, a referida proposição deveria ser elaborada como projeto de lei complementar, haja vista as matérias de conteúdo urbanístico 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:

(...)

IV - Código de Zoneamento;

V - Código de Parcelamento do Solo;

VI - Plano Diretor; (grifos nossos)

Por oportuno, quanto à realização de consultas e audiências públicas, a Constituição do Estado de São Paulo assim dispõe no art. 180:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes; (grifou-se)

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz esta diretriz, ao dispor em seu art. 152 da seguinte forma:

ART. 152 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:

I - a participação das respectivas entidades comunitárias, no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

Outrossim, a jurisprudência do TJSP transcrita no item anterior já orientava a necessidade de realização de audiências públicas em matéria de planejamento urbano, por ser exigência de legislação específica, ao que se acresce as seguintes ementas:

2225461-34.2015.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Francisco Casconi

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 22/06/2016

Rua dos Andradas, 1560, 18º andar – Galeria Malcon Centro - Porto Alegre - RS - 90026-900

Fone: 51 3211.1527 - Fax: 3226.4808 - E-mail: igam@igam.com.br - Site: www.igam.com.br

Facebook: IGAM - Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

IGAM

Capital Nacional do Bordado -

Data de registro: 23/06/2016

Ementa: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** – LEIS Nºs 3.024, DE 25 DE JUNHO DE 1997; 4.231, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006; E 5.022, DE 25 DE JUNHO DE 2010, TODAS DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ, QUE PROMOVEM SUCESSIVAS **ALTERAÇÕES EM DISPOSITIVO DA LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DAQUELA LOCALIDADE** – DIPLOMAS QUE ESTABELECEM DIRETRIZES E NORMAS RELATIVAS AO DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL – PROCESSOS LEGISLATIVOS RESPECTIVOS DESPROVIDOS DE PLANEJAMENTO E ESTUDO TÉCNICO DE ADEQUAÇÃO DAS ALTERAÇÕES IMPOSTAS, **BEM COMO NÃO SUBMETIDOS À APRECIÇÃO POPULAR** – EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONALMENTE INERENTES ÀS NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO – CONTRASTE AOS ARTIGOS 180, INCISOS I, II, E V, 181 E 191 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL – **PRETENSÃO PROCEDENTE**, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS. (grifou-se)

2046665-50.2017.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos

Relator(a): Márcio Bartoli

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 24/05/2017

Data de registro: 26/05/2017

Ementa: **Ação direta de inconstitucionalidade**. Leis e Decretos do Município de Catanduva, que **alteraram o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano** e determinaram o fracionamento de terrenos, permitindo soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral, vulnerando compatibilidade com o plano diretor. **Ausência de participação popular**. Infringência aos arts. 180, incisos II e V, 181 e 191, todos da Constituição do Estado. **Ação julgada procedente**. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça. **Ação procedente**, com modulação. (grifou-se)

Destarte, conclui-se que o Município somente poderá dispor sobre a política urbana e a ordenação de seu território se observadas as diretrizes gerais impostas pela legislação federal e estadual de regência da matéria.

Nestas circunstâncias, o projeto de lei ora analisado apresenta não só vício de ordem formal pela inobservância do processo legislativo complementar ditado pela Lei Orgânica do Município, mas também material, tendo em vista sua inconstitucionalidade pelo vício de iniciativa para a proposição, contida na tentativa de dispor sobre matérias privativamente reservadas ao Executivo, bem como na atribuição de funções por um Poder ao outro, ofendendo, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições das Constituições Federal e Estadual, da Lei Orgânica Municipal e a orientação da jurisprudência.

Rua dos Andradas, 1560, 18º andar – Galeria Malcon Centro - Porto Alegre - RS - 90026-900

Fone: 51 3211.1527 - Fax: 3226.4808 - E-mail: igam@igam.com.br - Site: www.igam.com.br

Facebook: IGAM - Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

IGAM *Capital Nacional do Bordado -*

VI. Diante do exposto, conclui-se que o veto do Executivo quanto ao projeto de lei nº 244, de 2017, é procedente à luz dos critérios da constitucionalidade que devem nortear a elaboração das leis, razão porque se orienta a esta Câmara Municipal para que decida pelo seu acolhimento.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Gabriele Valgoi
OAB/RS 79.235
Consultora do IGAM

Rua dos Andradas, 1560, 18º andar – Galeria Malcon Centro - Porto Alegre - RS - 90026-900
Fone: 51 3211.1527 - Fax: 3226.4808 - E-mail: igam@igam.com.br - Site: www.igam.com.br
Facebook: IGAM - Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos

