

Porto Alegre, 5 de maio de 2017.

Orientação Técnica IGAM nº 10.338/2017

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise de projeto de lei complementar nº 3, de 2017, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: "Altera a Lei Complementar nº 08/2009 que institui o Código de Obras do 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, o projeto de lei em análise não mencione diretamente a execução de serviços a serem atendidos pelo

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.

Executivo e aos órgãos deste, não se perca de vista, por outro lado, ue atos como a aprovação de projetos de construções, fiscalizações, eventuais aplicações de multas para projetos desconformes com a lei, entre outros nesse contexto, competem indubitavelmente àquele Poder.

Nesse contexto, tome-se em consideração que projeto de lei em análise se refere às edificações de uso coletivo, ou seja, abrangendo tanto as públicas como as privadas. A execução de todas essas ações é desempenhada por órgãos que integram a estrutura administrativa do Executivo, a exemplo da Secretaria Municipal de Obras⁴, 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 Meirelles⁵ 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)

⁴ <<http://www.ibitinga.sp.gov.br/site/lbitingaSite/index.php>> acesso em 05.05.2017:

A Secretaria de Obras Públicas realiza as atividades e desenvolvimento de projetos e execução de obras públicas, o controle e fiscalização de obras particulares, bem como a análise de projetos de construção, loteamento ou desmembramento, segundo as normas e posturas em vigor. (art. 25 da Lei 2200/97)

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

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.

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:

2075893-07.2016.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade** / Atos Administrativos

Relator(a): Tristão Ribeiro

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 10/08/2016

Data de registro: 12/08/2016

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 11.263, de 15 de fevereiro de 2016, que altera o artigo 6º da Lei nº 1.602, de 29 de junho de 1970 (Código de Obras e Posturas do Município de Sorocaba). Ingerência na Administração. Desrespeito ao artigo 5º, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.

Trecho retirado do inteiro teor: A presente ação tem por objetivo a retirada do ordenamento jurídico de norma que, em tese, foi elaborada com infringência às disposições constitucionais, consubstanciando-se **vício de iniciativa, por ter sido produzida pela Câmara Municipal, tendo como objeto matéria de competência reservada ao Poder Executivo.**

(...)

É notório que o Legislativo pode criar normas de interesse local, **desde que a matéria objeto dessas leis não pertença à seara de competência exclusiva do Executivo. Além disso, não pode o Parlamento produzir normas que promovam interferência na Administração Pública por meio de ingerências indevidas.**

(...)



Diante de todo o exposto, conclui-se que a Lei nº 11.263, de 15 de fevereiro de 2016, do Município de Sorocaba, **é inconstitucional, por desrespeito ao artigo 5º, da Constituição Estadual.** (grifou-se)

Destarte, infere-se ilegítima a iniciativa do Poder Legislativo para o projeto de lei complementar analisado.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei complementar nº 3, 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.

Por ser meritório o projeto de lei, a título de sugestão, a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim o Vereador preserva a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Tatiana Matte de Azevedo
OAB/RS 41.944
Consultora do IGAM