



Porto Alegre, 28 de fevereiro de 2018.

Orientação Técnica IGAM nº 4.699/2018

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, por meio do Sr. Ricardo, solicita análise de projeto de lei nº 40, de 2018, originado no próprio Legislativo, que tem como ementa: "Dispõe sobre contrapartidas a serem adotadas por novos empreendimentos no Município da Estância Turística de Ibitinga em relação à área de segurança e prevenção contra incêndios, 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 Municipal² quanto à competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local.

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 Souza³ a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

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

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

IGAM[®]

federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, a sua tramitação.

No caso vertente da consulta, embora o projeto de lei em análise, apenas nos seus arts. 13 e 14, se refira ou atribua diretamente a execução de serviços ao "Poder Público" ou ao Executivo e aos órgãos deste, não se perca de vista também que atos como a aprovação de planos e projetos de loteamentos, concessão de serviços públicos, entre outros nesse contexto de parcelamento do solo urbano, organização do território e prestação de serviços, competem indubitavelmente ao Poder Executivo.

A temática revertida nos termos da proposição, é deveras pungente, considerando que desde 2017, fora editada norma nacional, a Lei Federal nº 13.425, de 30 de março de 2017, que estabelece expressamente a competência suplementar dos Municípios nessa matéria:

Art. 2º O planejamento urbano **a cargo dos Municípios** deverá observar normas especiais de prevenção e combate a incêndio e a desastres para locais de grande concentração e circulação de pessoas, editadas pelo poder público municipal, respeitada a legislação estadual pertinente ao tema.

[...]

Art. 5º **O poder público municipal** e o Corpo de Bombeiros Militar realizarão fiscalizações e vistorias periódicas nos estabelecimentos comerciais e de serviços e nos edifícios residenciais multifamiliares, tendo em vista o controle da observância das determinações decorrentes dos processos de licenciamento ou autorização sob sua responsabilidade.

[...]

Art. 7º **As diretrizes estabelecidas por esta Lei serão suplementadas** por normas estaduais, municipais e do Distrito Federal, na esfera de **competência de cada ente político**.
(grifos nossos)

Ademais, restou estabelecido prazo de dois anos contados da data da entrada em vigência daquela lei, portanto, encerrando-se em março de 2019, para os entes da federação editarem normas específicas, sob pena de restar configurado ato de improbidade administrativa ao Prefeito Municipal. Vejamos:

Art. 13. Incorre em improbidade administrativa, nos termos do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, o prefeito municipal que deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância:

I - do disposto no caput e nos §§ 1º e 2º do art. 2º, no prazo máximo de dois anos, contados da data de entrada em vigor desta Lei;

[...]

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

IGAM[®]

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 Meirelles⁴ 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.

⁴ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.



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:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 295, de 19 de outubro de 2016, do Município de Suzano – Alteração do art. 146 da Lei Complementar nº 25, de 1º de março de 1996. Preliminar - Análise de ofensa a dispositivos da Lei Orgânica do Município – Inadmissibilidade – Ausência de parametricidade. Mérito – **Norma relativa a desenvolvimento urbano – Lei de ordenamento do uso e ocupação do solo. Iniciativa parlamentar – Usurpação de competência – Ocorrência – É atividade própria da Administração Pública escolher a política de desenvolvimento urbano e prover concretamente as normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano,** segundo critérios de conveniência e oportunidade – **Ato de gestão da cidade – Ofensa ao princípio da separação dos poderes e às normas relativas ao desenvolvimento urbano.** Redução da área mínima para manutenção de áreas verdes – Vedação ao retrocesso ambiental. **Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2256327-88.2016.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 26/06/2017) (grifou-se)

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)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. Lei municipal de autoria de membro do Poder Legislativo que dispõe sobre planejamento do solo municipal. Inexistência de estudos prévios. Matéria que é de iniciativa do chefe do Poder Executivo. Ofensa aos arts. 5º, "caput", da CESP e art. 2º da CF/88. **Caracterização de vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal subjetiva. Ação julgada procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0398736-34.2010.8.26.0000; Relator: Roberto Mac Cracken; Órgão Julgador: Órgão Especial; São Paulo - São Paulo; Data do Julgamento: 16/03/2011; Data de Registro: 19/04/2011) (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)

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

III. Feitos esses esclarecimentos preliminares, o que por si só, já obstaría as demais análises, oriente-se, ainda, que, do ponto de vista do processo legislativo, a proposição em análise deveria ser elaborada como projeto de lei complementar, haja vista as matérias 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:

I - Código Tributário Municipal;

II - Código de Obras ou de Edificações;

III - Código de Posturas;

IV - Código de Zoneamento;

V - Código de Parcelamento do Solo;

VI - Plano Diretor;

VII - Regime Jurídico dos Servidores e seus Estatutos; VIII - Código Sanitário;

VIII - Organização da Guarda Municipal;

IX - A criação de cargos, funções e empregos públicos do Poder Executivo.

(grifos nossos)

Quanto à realização de audiências públicas, a Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, 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)

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

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 APRECIACÃO 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)

Dito isso, 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.

IV. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do projeto de lei nº 40, de 2018, tendo em vista que se refere a matérias de competência atribuída privativamente à iniciativa do Poder Executivo, configurando a tentativa de um Poder impor obrigações sobre o outro, contrariando, assim, 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.

Entretanto, por ser meritória, a título de sugestão, a proposição pode ser adaptada para ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno

IGAM[®]

da Câmara Municipal, 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



Gabriele Valgoi
OAB/RS 79.235
Consultora do IGAM