

Porto Alegre, 20 de dezembro de 2013.

### Orientação Técnica IGAM nº 34.404/2013

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por intermédio da servidora Kátia Bazoni, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 200, de 2013, com origem no próprio Legislativo, que “disciplina procedimentos para encampação e arrecadação de imóveis urbanos abandonados no Município da Estância Turística de Ibitinga, e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências constitucionais conferidas aos municípios na Constituição Federal, para legislar sobre determinadas matérias e assuntos de interesse local<sup>1</sup>. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz a diretriz constitucional, ao dispor sobre a competência deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local<sup>2</sup>.

Demonstrada a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva ensina o seguinte:

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.

Com efeito, verifica-se que, em essência, o projeto de lei nº 200, de 2013, enviado para análise, revela a função de dispor sobre a organização dos serviços públicos do Município, além de impor expressamente obrigações ao Poder Executivo, a exemplo dos transcritos abaixo:

Art. 3º O procedimento será iniciado de ofício ou mediante denúncia.

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup> 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;

§ 1º A fiscalização municipal fará de imediato relatório circunstanciado, descrevendo as condições do bem, e lavrará autos de infração à postura do Município.

Art. 4º Atendidas às diligências previstas no Art. 3º e evidenciadas as circunstâncias mencionadas no Art. 2º desta Lei, o Chefe do Poder Executivo Municipal encampação e arrecadação do imóvel, ficando este sob guarda e posse do Município, que deverá tomar os devidos cuidados com o imóvel.

Art. 7º A Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos do Município adotará, decorrido o triênio estabelecido nesta Lei sem manifestação do proprietário, as medidas judiciais cabíveis para regularização, na esfera cartorial, do imóvel arrecadado.

Ocorre que, a partir da execução das referidas ações de encampação e arrecadação de imóveis abandonados, se delinea a competência do Executivo para dispor sobre esta matéria. Neste sentido, veja-se a Lei Orgânica local:

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

(...)

XV - prover os serviços e obras da administração pública;

(...)

XXIII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

Consoante deixou ensinado Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>, o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... 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 **atribuições** 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:

<sup>3</sup> Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

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.

Parte-se do princípio 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:

0191052-71.2012.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade**

Relator(a): Guerrieri Rezende

Comarca: São Paulo

Data do julgamento: 06/03/2013

Data de registro: 14/03/2013

Outros números: 01910527120128260000

Ementa: Ação direta objetivando a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Municipal n. 3.108, de 4 de fevereiro de 2012.

**Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a organização administrativa é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo importa em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais.** Ofensa aos artigos 5º, 25 e 47, incisos II e XIV, da Constituição Paulista, bem como ao artigo 61, § 1º, inciso II, alínea I, da Constituição Magna Carta, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Bandeirante. Inconstitucionalidade configurada. **Ação procedente.** (grifou-se)

0401474-92.2010.8.26.0000 **Direta de Inconstitucionalidade**

Relator(a): Renato Nalini

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 02/03/2011

Data de registro: 19/04/2011

Outros números: 990104014743

Ementa: Ação declaratória de inconstitucionalidade. **Lei Municipal. Iniciativa parlamentar.** Planejamento urbano. Uso e segurança das edificações. 1. Compete ao Executivo dispor a respeito das exigências para o uso e segurança das edificações, quer quanto a sua solidez e higiene quer quanto à segurança dos usuários, pois se trata de atribuição ligada à direção superior da administração (art. 47, II, CE). (grifou-se)

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

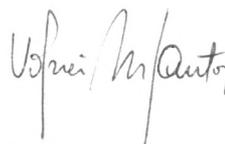
III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica do projeto de lei nº 200, de 2013, tendo em vista o vício para a iniciativa da proposição e, além disso, a tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro, ofendendo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, as disposições constitucionais e a orientação jurisprudencial.

Por ser meritória, a título de sugestão, a matéria pode ser objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno 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/PI 3.097  
Consultor do IGAM



**Volnei Moreira dos Santos**  
OAB/RS 26.676  
Consultor do IGAM