

Porto Alegre, 17 de agosto de 2015.

Orientação Técnica IGAM nº 17.038/2015

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, por meio da servidora Shirlei Henriques de Carvalho Ruedas, solicita análise e orientações acerca do projeto de lei nº 118, de 2015, com origem no próprio Legislativo, que tem como ementa: “Dispõe sobre a aprovação de edificações nos bairros que possuem restrições convencionais e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal¹. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz a diretriz constitucional, ao dispor em seu art. 4º sobre a competência e autonomia deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de interesse local².

Estabelecida a competência legiferante do Município, examine-se a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, José Afonso da Silva³ 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.

Observa-se que o projeto de lei em análise atribui diretamente funções ao Poder Executivo, na medida em que o autoriza “a aprovar projetos de edificações de entidades religiosas...”, determinação esta que interfere diretamente 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.

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.

Enfatize-se que o impeditivo não decorre da natureza religiosa das entidades que seriam beneficiadas pela presente lei, mas da imposição de funções por parte de um Poder sobre o outro no Município.

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 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)

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)

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 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:

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 o projeto de lei analisado.

III. Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade técnica do projeto de lei nº 119, de 2015, 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/RS 93.173B
Consultor do IGAM