

CONSULTA/3400/2015/AP

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE IBITINGA – SP

At.: Dra. Shirlei Henrique de Carvalho Ruedas

Processo legislativo – Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, cujo teor institui o “Projeto Simplificado”, para aprovação de obras, reformas ou ampliações e regularizações de imóveis no Município – Matéria atinente a Código de Obras – Competência – Iniciativa – Tema controverso – Considerações.

CONSULTA:

Apresenta, a Administração Consulente, projeto de lei, de iniciativa parlamentar, cujo teor institui o “Projeto Simplificado”, para aprovação de obras, reformas ou ampliações e regularizações de imóveis localizados no Município de Ibitinga.

ANÁLISE JURÍDICA:

Em relação à competência de o Município condicionar o uso, o gozo e a disposição da propriedade e restringir o exercício da liberdade dos administrados no interesse público ou social, ensina Hely Lopes Meirelles, *in verbis*:

“O poder municipal de controle das edificações decorre da Constituição Federal, que outorga competência direta ao Município para promover o ordenamento de seu território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 506).

Logo, não resta laivo de dúvida sobre a possibilidade de o Município, com estribo no art. 30, inc. VIII, da Lei Maior, instituir o “Projeto Simplificado” para aprovação de obras, reformas ou ampliações e regularizações de imóveis localizados em seu território.

Considerando-se que o referido projeto de lei, cujo teor disciplina a aprovação de projetos de edificações, é assunto afeto a posturas relacionadas à realização de construções que devem ser observadas tanto por particulares quanto pela Administração (Código de Obras), em relação à sua constitucionalidade no aspecto formal (iniciativa), esclareça-se que ele detém matéria controversa, haja vista que há teses distintas sobre o assunto.

Neste sentido, esclareça-se que uma corrente (à qual nos filiamos) entende que a competência para legislar sobre o tema posto em consulta, qual seja, código de obras/posturas municipais, é **concorrente**, permitindo-se tanto ao Vereador, à Comissão da Câmara ou ao Prefeito Municipal ter a iniciativa de projeto de lei com este conteúdo.

Consoante o ensinamento de João Jampaolo Junior: “A iniciativa concorrente (geral) é a regra (art. 61, *caput*, CF), e é a que compete a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito, ou, ainda, à população, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica de cada Município, obedecendo-se ao que dispõe o art. 61 da Constituição Federal. São ainda de iniciativa concorrente todas as demais que a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal não reservaram exclusivamente ao Executivo, excetuando-se os projetos de resolução (efeitos internos) e de decretos legislativos (efeitos externos), que são de iniciativa privativa das Câmaras de Vereadores, não sujeitas à sanção e veto do Executivo. São exemplos de iniciativa concorrente: lei que delimita o perímetro urbano; projetos de lei que alterem o Plano Diretor; projetos de lei sobre matéria tributária como *v.g.* isenção de impostos, etc.” (cf. *in* *O Processo Legislativo Municipal*, Editora de Direito, Leme/SP, 1997, p. 75).

Esse raciocínio se consubstancia no fato de que a iniciativa concorrente prevista no art. 61, *caput*, da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do princípio do paralelismo, é a regra geral, e que somente os casos expressa e exclusivamente reservados ao Poder Executivo não poderiam ser objeto de iniciativa do Legislativo.

Desta forma, sob este enfoque, o vereador estaria legitimado a propor o projeto de lei em apreço.

Por sua vez, outra corrente entende que a competência para legislar sobre código de obras/posturas municipais é **privativa do Chefe do Poder Executivo**, *in casu*, do Prefeito Municipal. Quem sustenta essa linha de raciocínio entende que compete exclusivamente ao prefeito a iniciativa das leis com esse conteúdo, tendo em vista que a matéria abrange poder de polícia e que haveria flagrante afronta ao princípio da separação dos poderes estabelecido no art. 2º da CF/88.

Verifica-se essa controvérsia até mesmo nos Tribunais Superiores. Em decisões recentes, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendeu pela inconstitucionalidade das leis de iniciativa de vereador que disponham sobre as posturas municipais, vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 3.369/08, do Município de Amparo, que alterou a redação do artigo 69 do Código de Posturas daquele município, e passou a ter a seguinte redação ‘A venda de bebidas alcoólicas a varejo nas Feiras-Livres, nos estabelecimentos localizados no Mercado Municipal e na Feira do Produtor, só será permitida sob fiscalização e segundo o que determina o artigo 83, §§ 1º e 2º deste Código’ – Circunstância em que houve ofensa ao princípio constitucional da independência dos Poderes ao legislar sobre matéria de exclusiva competência do Executivo – Afronta aos artigos 5º, ‘caput’, 25 e 144 da Constituição do Estado – Ação procedente” (ADIn.

nº 164.622-0/6 – São Paulo – Órgão Especial – Rel. Paulo Travain – 10/12/08 – V.U. – Voto nº 13.100) (destaque do original e nosso).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Ação objetivando a desconstituição da Lei nº 6.018, de 25 de maio de 2004, do Município de Guarulhos, de iniciativa parlamentar, que inclui dispositivos na Lei nº 3.573/90 – Código de Posturas, no que concerne ao comércio ambulante em cruzamentos sinalizados com semáforos, cujo veto, rejeitado pela Câmara – Matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo competente – Violação direta do princípio constitucional da iniciativa legislativa – Violação do princípio da independência e harmonia entre os poderes – Interferindo em atividade tipicamente administrativa, e com evidente invasão de atribuição reservada ao Poder Executivo, a hostilizada lei arrosta com o princípio da independência e harmonia dos Poderes, instituídos pelo artigo 5º da Constituição do Estado – Inconstitucionalidade da Lei nº 6.018, de 25 de maio de 2004, do Município de Guarulhos, por afronta ao artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo – Ação procedente” (ADIn. nº 126.639-0/5-00 – São Paulo – Órgão Especial – Rel. Mohamed Amaro – 24/5/06 – V.U.) (destaque do original e nosso).

Por sua vez, o mesmo TJSP já havia outrora decidido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LMun nº 2402/91 de Aparecida – Vedação ao princípio da separação e independência dos poderes, por invasão pela Câmara, de atribuições próprias do Prefeito, ao permitir a propaganda com alto-falantes em áreas próximas a hospitais, escolas e repartições públicas, modificando as normas da lei anterior – Inocorrência – Não cabimento ao Poder Judiciário do exame de mérito das razões que determinaram as novas posturas, eis que o controle judicial não vai ao ponto de perquirir as opções políticas que conduziram à aprovação do projeto – Hipótese, ademais, em que a atribuição primordial da Câmara é a normativa, ou seja, a de regular a administração do município e a conduta dos munícipes no que afeta os interesses locais – Ação improcedente” (ADIn. nº 13.021-0 – Rel. Villa da Costa – São Paulo – 20/11/91) (destaque do original e nosso).

No Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais também nos deparamos com a controvérsia narrada, vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL – REGULAMENTAÇÃO DE POSTURAS MUNICIPAIS – PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É de ser declarada inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que trata de normas sobre posturas municipais, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado, em relação aos Municípios, no art. 173 da CEMG. Representação acolhida” (Proc. nº 1.0000.06.449058-4/000(2), j. em 7/4/08, p. em 7/5/08) (destaque do original e nosso).

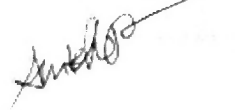
“ADIN. Pleito de declaração de inconstitucionalidade de Lei Complementar que alterou o Código de Posturas do Município de Passos. Uso parcial das calçadas. Assunto de interesse local. Não ocorrência de situação que afronte o meio ambiente ou impeça o combate à poluição. Lei aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Prefeito Municipal. Não ocorrência de confronto entre os Poderes Constitucionais locais. Função eminentemente organizatória da cidade, de feição administrativa. Vícios formal ou material não configurados. Pedido julgado improcedente” (Proc. nº 1.0000.00.240533-0/000(1), j. em 24/4/02, p. em 29/5/02) (destaque do original e nosso).

Nesta situação, portanto, em razão da controvérsia existente, caberá à Administração Consulente, e neste aspecto em especial, adotar, uma vez observada a legislação local, o entendimento que lhe pareça o mais adequado mediante as devidas justificativas.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 13 de agosto de 2015.

Elaboração:



Aniello dos Reis Parziale
OAB/SP 259.960

Aprovação da Diretoria NDJ



Angelo Tadocico
Diretor