PARECER Nº 052/2024 – COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Projeto de Lei Ordinária nº CM 081/2023

1. Relatório

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Exmo. Vereador Anderson da Academia, que "dispõe sobre a descaracterização e atribuição de novo zoneamento de uso e ocupação do solo, em conformidade com a Lei Municipal nº 2.418, de 18/11/1988, à área que menciona."

Em resumo, o projeto propõe a descaracterização e atribuição, na forma da Lei Municipal nº 2.418/88, da condição de Zona Comercial 1 (ZC1) aos imóveis situados na Rua Centralina, entre a Rua Maria Beatriz Magalhães e a Rua Divino Nunes Faria, no Bairro Bom Pastor, quadra nº 54, zona cadastral nº 19, neste Município.

Em sua justificativa o proponente sustenta que "a proposição visa alterar o zoneamento da Rua Centralina, entre as Ruas Maria Beatriz Magalhães e Divino Nunes Faria, no bairro Bom Pastor. Este é o único trecho da rua, que ainda consta como Zona Residencial 3. Neste trecho não possui nenhuma residência, sendo composto apenas por galpões e lojas. Fomos procurados em nosso gabinete por empresários e lojistas que querem exercer suas atividades no local e não conseguem por conta do zoneamento do local. No local temos a garagem da empresa Braulino, alguns galpões em construção, no quarteirão seguinte temos o supermercado BH e o Shopping Patio Divinópolis. Alterando o zoneamento para Zona Comercial 1, ajudamos a organizar melhor o espaço público".

Em face do exposto, passa-se à análise da matéria sujeita à apreciação pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis, nos termos do art. 90, inciso I, c/c art. 125, ambos do Regimento Interno (Resolução nº 392 de 23 de dezembro de 2008).

2. Fundamentos

Após a análise do projeto sob apreciação, com a finalidade de realizar verificação preliminar acerca da constitucionalidade, legalidade e juridicidade da proposta, foi possível chegar às seguintes constatações.

2.1 Do exame quanto à competência legislativa

Sob o aspecto da competência para o enfrentamento da matéria, não foi verificada a existência de óbice ao trâmite da matéria, eis que plenamente adequada às normas constitucionais de fixação das competências legislativas.

Em se tratando de regulamentação de zoneamento urbano em atendimento à exigência da Lei de Uso e Ocupação do Solo a matéria se enquadra na condição de assunto de interesse local, portanto de competência dos Municípios, na forma do art. 30, I, da Constituição Federal de 1988. A competência para propositura da matéria encartada no projeto de lei apresentada ainda encontra amparo no art. 11, XIII da Lei Orgânica Municipal.

2.2 Da iniciativa

Verifica-se que o projeto de lei ordinária em questão pode ser proposto por iniciativa do Poder Legislativo, inexistindo, a partir da análise da atual jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, qualquer óbice que coloque a iniciativa dessa matéria sob condição de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

A matéria em debate não encontra-se encetada entre as hipóteses de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal a que faz referência o §3º, do art. 48, da Lei Orgânica Municipal.

Estabelece o art. 30, VIII, da Constituição Federal competir aos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Nesse mesmo sentido encontram-se as disposições da Constituição do Estado de Minas Gerais:

> Art. 170 - A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

> [...]
> V - promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ficando dispensada a exigência de alvará ou de qualquer outro tipo de licenciamento para o funcionamento de templo religioso e proibida limitação de caráter geográfico à sua instalação;
>
> Art. 171 - Ao Município compete legislar:
> I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:
> a) o plano diretor;
> b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor.

As matérias de iniciativa privativa atribuídas ao Chefe do Poder Executivo, constituem exceção à regra geral, e por isso devem ser previstas expressamento no instrumento normativo, *in casu*, na Lei Orgânica do Município. As matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, no âmbito da Lei Orgânica Municipal encontram-se elencadas no rol do §3º, do art. 48, da mencionada norma, vejamos:

> Art. 48. [...]
> § 3º São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:
> I - criação da Guarda Municipal;
> II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou indireta;
> III - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;
> IV - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
> V - organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária; (NR - Emenda à LOM nº 014/09)
> VI - desafetação, alienação e concessão de bens imóveis municipais;
> VII - obtenção e concessão de empréstimos e operações de crédito, bem como a forma e os meios de pagamento;

> VIII - concessão de auxílios e subvenções;
> IX - concessão de direito real de uso de bens municipais;
> X - concessão administrativa;
> XI - aquisição de bens imóveis, salvo quando se tratar de doação para o Município, sem encargo.

Acerca dessa condição de interpretação restritiva relacionada às normas que atribuem reserva de competências, confira-se entendimento colhido da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal:

> (...) A **iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa**, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

Tratando-se a questão debatida no projeto de lei sob apreciação de matéria de interesse local, e inexistindo previsão na Lei Orgânica do Município de reserva de iniciativa, não se autoriza a conclusão de que a iniciativa para deflagração do processo legislativo seja exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido o entendimento do e. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL No 3.266/2016 – MUNICÍPIO DE PARACATU - DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA DO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL - LIMINAR DEFERIDA. V.V. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - LEI MUNICIPAL No 3.266/2016 - MUNICÍPIO DE PARACATU - DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL - MATÉRIA RELATIVA A ZONEAMENTO, USO, E OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO - MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL MUNICIPAL - COMPETÊNCIA CONCORRENTE DE INICIATIVA LEGISLATIVA - VÍCIA DO INICIATIVA - NÃO VERIFICAÇÃO A PRINCÍPIO – CAUTELAR INDEFERIDA. 1- **As matérias de iniciativa legislativa privativa do chefe do**

> **Poder Executivo são restritas àquelas previstas no inciso III, do art. 66 da CE/89, não se incluindo entre elas matéria relativa a zoneamento, uso, e ocupação do solo urbano. 2- Matéria de interesse local municipal. Competência de iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo.** 3- Vício formal de iniciativa não verificado, a princípio. Cautelar indeferida. (TJMG - Ação Direta Inconst: 10000170853287000 MG, Relator: Audebert Delage, Data de Julgamento: 14/03/2018, Data de Publicação: 26/03/2018)
>
> EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - MUNICÍPIO DE PARACATU - LEI QUE ALTERA ZONEAMENTO URBANO – VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO CARACTERIZAÇÃO – INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA DO ROL DE COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – INTERESSE LOCAL – COMPETÊNCIA COMPARTILHADA - FUMUS BONI IURIS – AUSÊNCIA. - **As matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no § 1o, do art. 61, da Constituição Federal que, pelo princípio da simetria, devem ser observadas no âmbito estadual, por força do já citado inciso III, do art. 66 da CE, o que se estende também no âmbito normativo distrital e municipal, sendo que nesses comandos legais não se encontra inserida disposição relativa ao direito urbanístico, notadamente quanto ao zoneamento, uso e ocupação do solo urbano**. VV - Comprovados os requisitos de relevância do fundamento em que se assenta o pedido e possibilidade de prejuízo decorrente do retardamento da tutela pleiteada, deve ser concedida a suspensão da norma impugnada. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.037009-4/000, Relator (a): Des.(a) Agostinho Gomes de Azevedo, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 05/06/0017, publicação da sumula em 22/09/2017).

Analisado o projeto apresentado conclui-se que há perfeita adequação do projeto, sob o aspecto da iniciativa.

2.3 Da constitucionalidade

A Constituição Federal de 1988 é clara ao dispor em seu art. 30, I, que é de competência dos Municípios o disciplinamento de assuntos de interesse local, enquadrando-se a propositura

de projetos que versam sobre a regulamentação do zoneamento urbano nessa natureza de assuntos.

Não se visualiza, na presente análise, confronto entre as disposições constitucionais e as disposições contidas no projeto ora apresentado, devendo o mesmo, *s.m.j*, ser considerado constitucional.

2.4 Legalidade

Quanto à legalidade da matéria, faz-se necessária a análise do projeto sob o aspecto da competência de iniciativa, sua adequação aos demais atos normativos, bem como de sua conformação com o texto constitucional, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal.

A matéria tratada no projeto sob análise é dotada de ineditismo, não sendo constatada na pesquisa realizada sua identidade ou semelhança com outra matéria em tramitação, nem mesmo qualquer causa que possa conduzir à sua prejudicialidade.

O projeto de lei ordinária propõe a descaracterização e atribuição de novo zoneamento de uso e ocupação de solo aos imóveis que especifica, com a justificativa de adequar os limites enumerados na legislação à realidade vivenciada no local, oportunizando o desenvolvimento da região.

A matéria encartada no projeto de lei possui a característica de assunto de interesse local, reclamando disciplinamento por parte do Município, admitindo-se a iniciativa concorrente do Poder Legislativo local em virtude da inexistência de reserva expressa de competência para o Chefe do Poder Executivo na Lei Orgânica do Município, consoante expresso entendimento da jurisprudência do e. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

Contudo, em sessão realizada no último dia 26/12/2023, verificou-se a aprovação pelo Poder Legislativo do PLEM 061/2021, posteriormente convertido na Lei Municipal nº 9.330/23, norma encarregada do disciplinamento das diretrizes de uso e ocupação do solo no Município de Divinópolis, restando revogadas, observado o período de *vacatio legis*, as disposições da Lei Municipal nº 2.418/88.

A *novel* legislação municipal estabeleceu condicionantes para a iniciativa legislativa na matéria, a saber:

> Art. 74. Qualquer modificação de parâmetros de uso e ocupação do solo e do zoneamento estabelecidos por esta Lei somente será admitida observando-se as seguintes condições:
> I - não serão admitidos requerimentos de iniciativa isolada para alteração do texto desta Lei, exigindo-se a participação convergente de no mínimo 10 (dez) domicílios e/ou entidades, que comprovem relação direta ou indireta com a questão objeto da modificação, salvo quando de iniciativa do Órgão de Planejamento Urbano Municipal, com base em estudo técnico devidamente fundamentado;
> II - no caso de alteração de zoneamento, será exigida a anuência da maioria simples dos proprietários da área de intervenção e área de influência, determinadas a partir da proposta do requerente, definidas pelo setor competente do Executivo;
> III - nenhum projeto de lei que altere o conteúdo desta Lei será encaminhado, seja pelo Executivo ou pelo Legislativo, sem antes ser ouvida a Comissão de Uso e Ocupação do Solo, no prazo de até 45 (quarenta e cinco) dias, a contar do protocolo.
> Parágrafo único. Na hipótese de que trata o inciso I do caput, será correspondente ao número máximo de envolvidos, quando este for inferior a 10 (dez) domicílios e/ou entidades.

Não obstante a previsão de início da vigência em 120 dias da Lei Municipal nº 9.330/23, é fundamental reconhecer a existência de expressa limitação para propostas que intencionem a alteração dos parâmetros de uso e ocupação do solo no Município, inexistindo na legislação aprovada, inclusive, qualquer cláusula de tutela ao direito adquirido, com preservação daquelas alterações anteriormente promovidas.

Cumpre salientar que, atendendo ao disposto no art. 36, da Lei Municipal nº 2.418/88, a proposição legislativa foi encaminhada para apreciação pela Comissão de Uso e Ocupação do Solo por meio do Ofício CM 085/2023, tendo sobrevindo parecer contrário daquele órgão (PI nº 121/2023).

As razões trazidas são suficientes para que se recomende a não aprovação do projeto de lei apresentado pelo Plenário da Câmara Municipal de Divinópolis.

2.5 Técnica legislativa

Nesse aspecto o projeto em análise encontra-se redigido com clareza e observância da técnica legislativa adequada, atendendo, portanto, às exigências e condições de tramitabilidade

e legalidade do art. 154, do Regimento Interno da Câmara Municipal.

3. Conclusão

Feitas as considerações, é o presente parecer pela **ANTIJURIDICIDADE** do Projeto de Lei Ordinária nº CM 081/2023.

Divinópolis, 18 de janeiro de 2024.

ASSINADO DIGITALMENTE
JOSAFA ANDERSON DE OLIVEIRA
CPF 65046080672 DATA 30/01/2024
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Flávio Marra

Vereador Presidente da Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis

Josafá Anderson

Vereador Secretário e Relator da Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis

ASSINADO DIGITALMENTE
CLAUDINEI CUNHA DA SILVA
CPF 05400697607 DATA 30/01/2024
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Ney Burguer

Vereador Membro da Comissão de Justiça, Legislação e Redação da Câmara Municipal de Divinópolis

ASSINADO DIGITALMENTE
BRUNO CUNHA GONTIJO
CPF 05724518651 DATA 01/02/2024
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Bruno Cunha Gontijo

Procurador do Legislativo Municipal

PLCM 081/2023