Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo:	1.0000.23.088942-0/000
Relator:	Des.(a) Wanderley Paiva
Relator do Acordão:	Des.(a) Wanderley Paiva
Data do Julgamento:	26/07/2023
Data da Publicação:	10/08/2023

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE/MG - AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PARA A CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E LICENCIAMENTOS NO ÂMBITO DO MUNÍCIPIO - PRESENÇA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS - PERICULUM IN MORA E FUMUS BONI IURIS - LIMINAR CONCEDIDA.
-São relevantes os fundamentos da representação de inconstitucionalidade quando o Município não dispõe de competência legislativa para a concessão de alvará de construção e licenciamentos no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete.
-Presentes os pressupostos legais e especiais, concede-se liminar para suspender a aplicabilidade de norma impugnada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade, impondo-se evitar possível ingerência indevida na gestão administrativa e preservando-se a autonomia e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo.
-Medida cautelar deferida.
AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.23.088942-0/000 - COMARCA DE CONSELHEIRO LAFAIETE - REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - REQUERIDO(A)(S): PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE - INTERESSADO(S): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

A C Ó R D Ã O

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em DEFERIR A MEDIDA LIMINAR.

DES. WANDERLEY PAIVA
RELATOR

DES. WANDERLEY PAIVA (RELATOR)

V O T O

Cuida a espécie de Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar proposta pelo PREFEITO MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE, visando declaração de inconstitucionalidade em face da Lei Municipal nº 49/2013, que "dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção e dá outras providência". .

Afirma o requerente em suas razões iniciais (evento/ordem nº 01) que no ano de 2013, o então Presidente da Câmara Municipal, Benito Nicolau Laporte, na data de 01/07/2013, promulgou a Lei Complementar Municipal nº49/2013, que "Dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção e dá outras providências". A referida norma durante seu processo legislativo teve ofertado veto integral ao texto, que foi rejeitado pela maioria do Poder Legislativo Municipal, sendo a norma promulgada.

Argumenta mais que o egrégio Tribunal de Justiça já consolidou entendimento de que leis que tratam de matéria urbanística no que se refere a parcelamento de solo urbano e construções devem ser propostas pelo Executivo, dada a especificidade técnica que envolve o assunto, onde os técnicos da prefeitura é quem são as pessoas mais recomendadas a analisar de conduzir, inclusive no exercício do poder polícia urbanística.

Aduz também que a referida lei é inconstitucional, uma vez que por simetria viola o artigo acima citado da Lei máxima do Município de Conselheiro Lafaiete; os artigos 6º, 66, inciso III, alínea "F", 90, incisos V e XIV, todos, da Constituição Estadual de Minas Gerais; e, ainda, artigos 2º, II, 61, inciso VI, todos, da Constituição da República de 1988.

Alega também que não há clareza nas redações dos art.117 a 123 do Regimento Interno no que se refere ordem e sequencia da votação dos projetos, pareceres e recursos, sendo que somente está expresso no instrumento a possibilidade de recurso em face da comissão de legislação e justiça que entender pela inconstitucionalidade do projeto. Não há previsão regimental em relação às demais comissões, fato que

deixa ao alvedrio do Legislativo a análise ou não de recursos interpostos em face de decisões das demais comissões.

Enfatiza que é patente a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal nº49/2013, considerando a violação aos artigos 90, e 173 da Constituição Estadual, bem como aos artigos 2º e 84 da Constituição da República de 1988. Com fulcro nos referidos dispositivos legais, mostra-se plenamente justificável a restrição constitucional que atribui com exclusividade ao Chefe do Executivo do respectivo ente da Federação a iniciativa privativa para impulsionar a realização de processo legislativo concernente aos Projetos de Lei que que trate sobre o planejamento urbano relativos ao poder de polícia administrativa urbanística.

Narra mais que o fumus boni iures se demonstra pela viabilidade da pretensão, decorrente da flagrante probabilidade de acolhimento do pedido em virtude da manifesta inconstitucionalidade da Lei Municipal ora atacada, na esteira dos inúmeros precedentes desta Egrégia Corte que repudiam a indevida ingerência do Poder Legislativo em matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Pugna pela concessão de medida cautelar com a imediata suspensão da eficácia da Lei Complementar Municipal de Conselheiro Lafaiete nº 49/2013.

Através do despacho - (evento/ordem nº 24) - determinou-se a notificação da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete/MG, na pessoa de seu Presidente, resultando na manifestação (evento/ordem nº 29), que pugnou não concessão da medida liminar pretendida.

A Procuradoria-Geral de Justiça, em parecer da lavra do i. Procurador Nelson Rosenvald (evento/ordem nº 31) manifestou-se pela concessão da medida cautelar pleiteada.

É o sucinto relatório.

Decido.

Ab initio, necessário mencionar o teor da norma impugnada:

"LEI COMPLEMENTAR Nº 49/2013

"Dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção e dá outras providências".

Registre-se que, para o deferimento do pleito liminar, que é providência de natureza cautelar, necessária a constatação da plausibilidade do direito substancial - o "fumus boni iuris" - e da possibilidade de risco efetivo, de não ser útil à finalidade a que se propõe, isto é, da possibilidade de ocorrência de um dano potencial capaz de dificultar ou até mesmo impossibilitar o reconhecimento do direito, a ser assegurado, - "o periculum in mora", sendo certo que a própria Constituição Federal prevê a possibilidade de sua concessão no âmbito de ação direta de inconstitucionalidade (art. 102, inciso I, 'p'), e a Lei n. 9.868/99 - que dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal - tem uma seção somente para tratar da medida cautelar.

A propósito, para a concessão desta medida, transcrevo lição consignada por Luiz Guilherme Marinoni, senão vejamos:

Basta que exista forte fundamento de a lei ser inconstitucional aliada ao perigo de que a sua aplicação, no tempo que se supõe necessário à solução da ação direta, possa trazer prejuízos irreversíveis. É claro que, em certos casos, será adequado realizar um balanceamento entre as vantagens e desvantagens de suspensão da aplicação da norma. - (Curso de direito constitucional / Ingo Scarlet, Luis Guilherme Marinoni e Daniel Mitidiero. 4ª ed. ampl., incluindo novo capítulo sobre princípios fundamentais - São Paulo : Saraiva. 2015, p. 1104)

Portanto, necessário para a concessão da liminar que estejam presentes fundamentos relevantes quanto à inconstitucionalidade da norma e perigo na demora da aplicação.

Pois bem.

In casu, numa análise inicial, vislumbra-se presentes os requisitos para a concessão da medida cautelar, eis que os fundamentos do pedido são relevantes, notadamente porque a lei em questão (dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete) de iniciativa parlamentar, disciplina matéria inerente às atribuições do chefe do Poder Executivo, de forma a mitigar princípios constitucionais fixados tanto no âmbito da Constituição da República (art. 2º), quanto na esfera da Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 173, § 1º), neste caso em repetição aos ditames principiológicos por aquela estabelecidos.

O Estado federado adota, por imitação, na sua organização, o modelo da separação e independência entre os poderes para os Municípios (CE, arts. 6º e 173).

A lei não pode mitigar a dimensão constitucional da separação e independência entre os poderes, pois estará alterando, indevidamente, o desenho daquele princípio, que é matéria tipicamente constitucional e de primeira grandeza e que, na rigidez da Constituição brasileira, não poderá ser objeto de emenda constitucional.

O art. 176 da Constituição Estadual, ao estender às Câmaras Municipais, no que couber, o exercício das atribuições enumeradas no art. 62, exclui, consequentemente, da sua competência a criação de normas que interfiram direta e concretamente nas atividades reservadas ao Poder Executivo.

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é a sua função específica bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já o dissemos e convém se repita que o Legislativo provê, in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o Prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, e tais são todas as que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da administração, e tudo mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao Prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Estaduais que é inconstitucional a deslocação do Poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo. De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial"(Hely Lopes Meireles, in "Direito Municipal Brasileiro", Malheiros Editores, 10ª ed, p. 456 e 457).

Ademais, conforme bem asseverado pelo r. parecer da douta Procuradoria-Geral de Justiça (evento/ordem nº 31), in verbis:

"É cediço que o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento no sentido de que a fixação e a verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no âmbito do Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração. Senão, vejamos:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. EMENDA 44/2000 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. DISPENSA DE EXIGÊNCIA DE ALVARÁ OU LICENCIAMENTO PARA O FUNCIONAMENTOS DE TEMPLOS RELIGIOSOS. PROIBIÇÃO DE LIMITAÇÕES DE CARÁTER GEOGRÁFICO À INSTALAÇÃO DE TEMPLOS. COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE POLÍTICA URBANA, ORDENAMENTO E OCUPAÇÃO DO SOLO. LEI FEDERAL 10.257/2001 E DIRETRIZES GERAIS DA POLÍTICA URBANA. ATRIBUIÇÃO DOS PODERES PÚBLICOS MUNICIPAIS. AUTONOMIA MUNICIPAL. PODER DE POLÍCIA E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO DIRETA. 1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União (CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-Membros e nos Municípios (CF, arts. 24 e 30, inciso I). 3. A Constituição, em matéria de Direito Urbanístico, embora prevista a competência material da União para a edição de diretrizes para o desenvolvimento urbano (art. 21, XX, da CF) e regras gerais sobre direito urbanístico (art. 24, I, c/c § 1º, da CF), conferiu protagonismo aos Municípios na concepção e execução dessas políticas públicas (art. 30, I e VIII, c/c art. 182, da CF), como previsto na Lei Federal 10.257/2001, ao atribuir aos Poderes Públicos municipais a edição dos planos diretores, como instrumentos de política urbana. 4. A norma impugnada, constante da Constituição Estadual, pretendeu restringir o alcance de instrumentos de ordenamento urbano a cargo dos Municípios, desequilibrando a divisão de competências estabelecida no texto constitucional em prejuízo da autonomia municipal e em contrariedade ao regramento geral editado pela União 5. A verificação de requisitos para a concessão de alvarás e licenciamentos insere-se no Poder de Polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo e, portanto, submetida à reserva de administração (art. 2º, c/c art. 61, § 1º, II, e art. 84, II e VI, "a", da CF). 6. Ação Direta julgada procedente. (STF. ADI 5696, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-245 DIVULG 08-11-2019 PUBLIC 11-11-2019)

Nessa linha de raciocínio, também é o entendimento firmado por esse Órgão Especial:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº 3.493, DE 14 DE JANEIRO DE 2021, DE ITABIRITO - DISPENSA DA EXIGÊNCIA DE ALVARÁ DE LOCALIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO PARA TEMPLOS RELIGIOSOS DE QUALQUER NATUREZA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - ALEGAÇÃO DE VÍCIOS FORMAL E MATERIAL - OCORRÊNCIA - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO - MATÉRIA SUJEITA À RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO -

INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - VÍCIO FORMAL DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA - VÍCIO MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDO - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. 1) A lei municipal de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a dispensa da exigência de alvará de localização e funcionamento para templos religiosos de qualquer natureza, por tratar do poder de polícia, cujo exercício é atividade administrativa de competência do Poder Executivo, imiscuiu-se na competência deste, em ofensa à separação harmônica entre os poderes. Precedentes do STF. 2) Ademais, ao dispensar a exigência de alvará de localização e funcionamento exclusivamente para templos religiosos, a lei municipal mitigou o controle sanitário e ambiental sobre tais imóveis em detrimento de outros, o que caracteriza também vício material de inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da isonomia. (TJMG - Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.21.015133-8/000, Rel. Des. Márcia Milanez, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 25/05/2022, data da publicação 01/06/2022)
EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE OLIVEIRA - LEI COMPLEMENTAR Nº 279/2021 DE INICIATIVA PARLAMENTAR - PROGRAMA DE DESBUROCRATIZAÇÃO PARA A APROVAÇÃO DE PROJETOS DE OBRAS DE EDIFICAÇÕES - ORGANIZAÇÃO E DISCIPLINA DE ATIVIDADES DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE. A Lei Complementar nº 279/2021 do Município de Oliveira, de iniciativa parlamentar, impõe ao Executivo várias obrigações, prazos e diretrizes, todas voltadas à implantação de um programa de "desburocratização" de determinada atividade administrativa. Além de estabelecer vedações, a lei cria um procedimento a ser obrigatoriamente seguido pelo setor competente, com a finalidade de estabelecer um rito (modus faciendi) para se aprovar projetos de obras de edificações no Município. São da iniciativa privativa do Chefe do Executivo as leis que disponham sobre a estruturação, a organização e as atividades da Administração Direta, a teor do que prescreve a CEMG. Há inconstitucionalidade formal na norma impugnada, por violação às regras de iniciativa do processo legislativo e aos princípios da separação e independência entre os Poderes, na medida em que, em lei de iniciativa parlamentar, foram criados deveres para a Administração Pública, que, por consequência, interferem na organização e na estruturação de determinado serviço público (TJMG - Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.0000.22.013567-7/000, Rel. Des. Geraldo Augusto, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/03/2023, data da publicação 16/03/2023)

(...)

Do mesmo modo o periculum in mora resta configurado, dada a necessidade de cessar-se a interferência de um poder em outro, preservando-se a autonomia e harmonia entre os Poderes Executivo e Legislativo. Outrossim, impõe-se evitar possível ingerência indevida na gestão administrativa, sobretudo dados os reflexos da norma no exercício de atividades econômicas dependentes de autorização do Poder Público, preservando-se a segurança e o respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

(...)".

Logo, evidencia-se a conveniência do provimento cautelar requerido para que se preserve a integridade da ordem jurídico-administrativa local, até decisão de mérito.

Com tais considerações, DEFIRO A LIMINAR REQUERIDA, para suspender a eficácia da Lei nº 49/2013, do Município de Conselheiro Lafaiete/MG.

Façam-se as necessárias comunicações.

DESA. TERESA CRISTINA DA CUNHA PEIXOTO

No caso em análise, não obstante tenha me chamado a atenção a questão da lei objurgada ser do ano de 2013 o que, a princípio, afastaria o perigo da demora, requisito necessário para a concessão da medida cautelar; por se tratar de matéria afeta a alvará de construção e licenciamento, o que pode acarretar o dano inverso, diante da possibilidade de demolições, é que acompanho o douto Desembargador Relator.

DESA. ANA PAULA CAIXETA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CORRÊA JUNIOR - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. MARCO AURELIO FERENZINI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. RENATO DRESCH - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CARLOS HENRIQUE PERPÉTUO BRAGA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. KILDARE CARVALHO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. GERALDO AUGUSTO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CAETANO LEVI LOPES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. BELIZÁRIO DE LACERDA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. BEATRIZ PINHEIRO CAIRES - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. VALDEZ LEITE MACHADO - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. ALBERTO VILAS BOAS - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. DOMINGOS COELHO - De acordo com o(a) Relator(a).
DESA. ALBERGARIA COSTA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. PEDRO BERNARDES DE OLIVEIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. JOSÉ FLÁVIO DE ALMEIDA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. FERNANDO CALDEIRA BRANT - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. LUÍS CARLOS GAMBOGI - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. CARLOS ROBERTO DE FARIA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. AMAURI PINTO FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).
DES. BRUNO TERRA DIAS - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "SÚMULA: DEFERIR A LIMINAR ROGADA"