PARECER Nº 439/2022 – COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Projeto de Lei Ordinária nº CM 110/2022

1. Relatório

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Exmo. Vereador Eduardo Print Júnior, que "altera disposições da Lei Municipal nº 2.418, de 18 de novembro de 1988."

Em resumo, o projeto propõe alterar, na Lei Municipal nº 2.418/88, a redação do item 1, do art. 22 da Lei Municipal nº 2.418/88, bem como dos itens 1 e 2, do art. 23, da Lei Municipal nº 2.418/88, para ampliar a área construída dos estabelecimentos destinados às atividades de comércio local e serviço de bairro respectivamente. Além disso, a proposta inclui a possibilidade de instalação das atividades de comércio atacadista de pequeno e médio porte, e as atividades compreendidas como serviço de bairro nas categorias de "usos permitidos" em todas as zonas e corredores do Anexo I, Tabelas A e B, da Lei Municipal nº 2.418/88.

Em sua justificativa o proponente sustenta que a proposta tende a corrigir status de não evolução legislativa verificado na legislação municipal que tem inviabilizando o exercício de atividades econômicas pelos particulares.

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 acréscimo de categoria de uso e serviço na legislação 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 qualquer Vereador, 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 Egrégio 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 alterar/incluir categoria de uso/serviço na legislação que versa sobre zoneamento urbano, especificamente no Anexo I, Tabelas A e B, da Lei Municipal nº 2.418/88, corrigindo não evolução legislativa que tem sido impeditiva ao exercício de atividades econômicas no município.

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.

A jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais revista retomou entendimento anterior segundo o qual a competência para iniciativa de projetos dessa natureza é concorrente e não reservada de modo exclusivo ao Chefe do Poder Executivo.

> 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)

Cumpre salientar que, atendendo ao disposto no art. 36, da Lei Municipal nº 2.418/88, a proposição legislativa foi encaminhada à Comissão de Uso e Ocupação do Solo por meio do Ofício CM 090/2022, de 15/08/2022 para emissão de parecer. Ultrapassado o trintídio legal e não emitido o parecer pela referida Comissão, legitima-se a Câmara Municipal, por força do disposto no §3º, do art. 36, da Lei Municipal nº 2.418/88, a retomar a tramitação do projeto com sua apreciação pelo Plenário.

Inexistem impedimentos de ordem legal à aprovação do presente projeto de lei 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 parecer pela **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E JURIDICIDADE** do Projeto de Lei Ordinária nº CM 110/2022.

Divinópolis, 24 de outubro de 2022.

ASSINADO DIGITALMENTE
RODRIGO VASCONCELOS DE ALMEIDA KABOJA
CPF 34347909691 DATA 03/11/2022
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Rodrigo Kaboja

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

ASSINADO DIGITALMENTE
ISRAEL MENDONCA
CPF 77411935620 DATA 08/11/2022
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Israel da Farmácia

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

Flávio Marra

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

ASSINADO DIGITALMENTE
BRUNO CUNHA GONTIJO
CPF 05724518651 DATA 09/11/2022
A conformidade com a assinatura pode ser verificada em: http://serpro.gov.br/assinador-digital
SERPRO

Bruno Cunha Gontijo

Procurador do Legislativo Municipal

PLCM 110/2022