PARECER Nº 057/2023 – COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO

Substitutivo I ao Projeto de Lei Ordinária nº CM 110/2022

1. Relatório

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

Em resumo, o substitutivo ao 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 139/2022, de 22/11/2022 para emissão de parecer. Em resposta, aportou na Câmara Municipal o Ofício SEGOV nº 1758/2022, de 21/12/2022, informando que a resposta do Poder Executivo Municipal é a mesma constante do Ofício SEGOV nº 1458/2022, documento instruído pelo Ofício SEPLAM nº 182, de 05/10/2022, com manifestação opinativa contrária à alteração legislativa proposta.

Cumpridos os trâmites formais do processo legislativo, e verificado inexistir impedimento de ordem legal à aprovação do projeto apresentado, orienta-se sua aprovação 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 Substitutivo I ao Projeto de Lei Ordinária nº CM 110/2022.

Divinópolis, 13 de março de 2023.



Rodrigo Kaboja

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



Israel da Farmácia

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

Josafá Anderson

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



Bruno Cunha Gontijo

Procurador do Legislativo Municipal

Substitutivo I ao PLCM 110/2022