

Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – M.G..

Pouso Alegre, 31 de maio de 2017.

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos dispostos no artigo 79 do Regimento Interno desta Casa de Leis, passamos a analisar os aspectos legais do **projeto de lei n° 7326/2017**, de **autoria do vereador Dr. Edson** que “**AUTORIZA O FECHAMENTO NORMALIZADO DE LOTEAMENTOS, VILAS E RUAS SEM SAÍDA SITUADAS EM ÁREAS PREDOMINANTEMENTE RESIDENCIAIS, ESTABELECENDO O ACESSO CONTROLADO À ESSAS ÁREAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”

Segundo exposto, o projeto de lei em análise, visa autorizar o fechamento dos loteamentos, vilas e ruas sem saída, desde que estejam os mesmos registrados e situados em zona classificada como predominantemente residencial com acesso controlado de veículos e pessoas não domiciliadas no local. Dispõe em seu artigo 2º, que o pedido para fechamento, deverá ser formulado por no mínimo 50% (cinquenta por cento) mais um dos proprietários dos imóveis existentes na área, através de requerimento, o qual deverá ser acompanhado obrigatoriamente de: I - planta da qual conste as divisas da mesma, a indicação das vias existentes e os locais a serem fechados; II - relação pormenorizada e quantitativa dos imóveis existentes; III - identificação através dos números do R.G. e CPF de cada um dos requerentes, bem como o número de inscrição imobiliária municipal do imóvel respectivo; IV - prova de constituição de identidade jurídica representativa dos proprietários da área que terá obrigatoriamente entre suas finalidades a de ser a responsável pelas despesas com a instalação e manutenção dos elementos de fechamento da respectiva área; V - termo de compromisso, firmado pelo representante legal da Sociedade Civil, tratada no inciso IV, onde ficarão estabelecidos quais os serviços que irá executar, entre outros, o de manutenção e conservação de logradouros públicos, o de coleta de lixo e o de segurança comunitária, em parceria com a Administração Pública.

Nos termos do artigo 3º, o fechamento das divisas da área poderá ser feito com cerca viva, muro de alvenaria ou alambrado em tela, com altura máxima de três metros, sem prejuízo da fiação aérea e iluminação pública, por ventura existentes. Já o parágrafo único, traz que o fechamento de que trata este artigo não pode obstruir ou atrapalhar o fluxo normal de veículos na malha viária existente.

De acordo com o artigo 4º, as ruas deverão ficar livres em seus leitos, sem a existência de qualquer obstáculo de efeito permanente, podendo apenas conter portão, cancela, corrente ou similares em sua extensão que permita o trânsito de veículos e, obrigatoriamente, acesso diferenciado para pedestres. Nos termos do artigo 5º, o acesso de pedestres ou condutores de veículos não residentes nas respectivas áreas fechadas, é garantido mediante simples identificação ou cadastramento, não podendo, em nenhuma hipótese, ocorrer restrição ao mesmo. Registra no artigo 7º que a regulamentação desta Lei fica a cargo do Poder Executivo, sendo revogadas as disposições em contrário nos termos do artigo 6º.

Em que pese a intenção do legislador, no caso em tela, existe flagrante **VÍCIO DE INICIATIVA FORMAL**, na medida em que a matéria englobada no projeto de lei em análise, trata do uso e ocupação do solo urbano, plano diretor, domínio organizacional do município e política de desenvolvimento urbano municipal, sendo portanto, inquestionável a iniciativa privativa do Poder Executivo.

De fato, a Constituição Estadual, explicitamente, confere ao Município a competência administrativa privativa e legislativa para dispor sobre o plano diretor e o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, conforme artigo 170, inciso V e art. 171, inciso I, alíneas “a” e “b”:

“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; (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 44, de 18/12/2000.).

(...)

“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”

A iniciativa é do Chefe do Poder Executivo, a quem incumbe iniciativa legislativa acerca do planejamento e parcelamento do solo do município. Tal fato é amplamente reconhecido pela jurisprudência nacional:

“Acórdão nº 66.667-0/6 (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR nº 884, de 25 de junho de 1999, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO) (versa sobre a iniciativa legislativa para a expansão da zona urbana e a prévia necessidade de estudos técnicos para a elaboração de planos, programas e projetos urbanísticos) EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal de iniciativa de Vereador que altera, sem planejamento prévio, as zonas de expansão urbana - Ação Direta julgada procedente - Em certos temas urbanísticos, exigentes de prévio planejamento, tendo em vista o adequado desenvolvimento das cidades, a **iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito, sob cuja orientação e responsabilidade se prepara os diversos planos.** Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 66.667-0/6, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, sendo requerido o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO: ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, por votação unânime, rejeitar a matéria preliminar e julgar procedente a ação.” (grifo nosso)

Como demonstrado, tratando-se de questão eminentemente organizacional/administrativa do desenvolvimento urbano municipal, a iniciativa é de exclusiva competência do Prefeito. Aliás, a L.O.M. em seu artigo 97 dispõe que “A política do desenvolvimento urbano, **executada pela administração, será norteadada por diretrizes gerais estabelecidas no Plano Diretor e adequado sistema de planejamento, compatibilizados com o Plano Pousoalegrense de desenvolvimento integrado**”. Assim, cumpre registrar, que os parlamentares exercem uma função de *assessoramento* ao Executivo, como ensina Hely Lopes Meirelles:

“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.” (Direito Municipal Brasileiro, p. 457, 10ª ed.)

No mesmo sentido a jurisprudência pátria:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. Lei 5.415, de 25 de fevereiro de 2010, do Município de Jacareí, de autoria de parlamentar municipal. **O fechamento de vias locais, para fins de acesso controlado e vigiado, em áreas unicamente residenciais é matéria inserida no domínio organizacional do município, cuja competência é do Chefe do Poder Executivo, pois se trata de matéria sobre uso e ocupação do solo urbano. Vício de iniciativa.** Violação dos artigos 5º, 47, incs.11 e XIV, 111 e 144, todos da Constituição Estadual - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.”* (TJ-SP - ADI: 43842620118260000 SP 0004384-26.2011.8.26.0000, Relator: Ribeiro dos Santos, Data de Julgamento: 17/08/2011, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/08/2011).

*“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE TRATA DE MATÉRIA DE NATUREZA ESSENCIALMENTE ADMINISTRATIVA - PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO DE INICIATIVA.- **Padece de inconstitucionalidade, por vício de iniciativa, Lei Municipal que decorre de projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Municipal e que versa sobre questão de natureza essencialmente administrativa, matéria cuja competência é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.**”* (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.0000.15.001637-6/000

- COMARCA DE BETIM - REQUERENTE(S): PREFEITO DO MUNICIPIO DE BETIM - REQUERIDO(A)(S): PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE BETIM (ÓRGÃO DO MUNICÍPIO) Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, em JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO. DES. EVANDRO LOPES DA COSTA TEIXEIRA RELATOR. 0016376-05.2015.8.13.0000

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE AUTORIZA CONSTRUÇÃO DE ALBERGUES E ÁREAS DE EXPOSIÇÃO DE TRABALHOS ARTÍSTICOS E ARTESANAIS - POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - INGERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL E AUMENTO DE DESPESAS - VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.- Configura-se invasão direta na competência privativa do Chefe do Executivo, em decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação dos poderes, a edição de lei de iniciativa do Poder Legislativo que crie programas e projetos de políticas públicas e sociais, acarretando despesas à Administração Municipal." (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.12.122984-3/000, Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 26/02/2014, publicação da súmula em 30/04/2014).

Lado outro, imperioso se faz o registro que segundo entendimento esposado pela mais alta corte brasileira, **STF – Supremo Tribunal Federal** – a utilização das leis de cunho autorizativo não pode ser desvirtuada, pois isso traduz interferência na atividade privativa do Executivo. *In verbis*:

“O fato de a lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz”. (STF, Pleno, Repr. 686-GB, in Revista da PGE, vol. 16, pág. 276).

Da mesma forma, a mesma corte suprema, registra que:

“O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício

jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado.” (STF, Pleno, Adin n.º. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, apud Alexandre DE MORAES, Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.).

Assim, mesmo eventual sanção de lei, com vício de iniciativa formal, por parte do poder executivo, não ilide a inconstitucionalidade da referida lei.

Por estas razões, exara-se **parecer contrário** ao regular processo de tramitação do projeto de lei nº 7326/2017, para ser submetido a análise das ‘*Comissões Temáticas*’ da Casa, e, posteriormente, a deliberação Plenária; salientando-se que, o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo e a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

Geraldo Cunha Neto
Assessor Jurídico
OAB/MG nº 102.023

Marco Aurélio de Oliveira Silvestre
Diretor de Assuntos Jurídicos