

*Excelentíssimo Sr. Presidente da Câmara de Vereadores do
Município de Pouso Alegre, Minas Gerais,*

Pouso Alegre 24 de maio de 2016.

PARECER JURÍDICO AO PROJETO DE LEI Nº 7216/2016

Projeto de autoria do Ilustre Vereador **Ayrton Zorzi**.

A pedido da secretaria dessa Casa de Leis, analisaremos por meio de parecer jurídico, acerca da legalidade do Projeto de Lei nº 7216/2016 que pretende alterar a redação do Anexo II da Lei nº 4.872/09, que dispõe sobre o zoneamento e regulamenta o uso e ocupação do solo urbano do Município de Pouso Alegre e dá outras providências.

Referido Anexo II da Lei Municipal nº 4.872/09 consta com as alterações trazidas pela Lei Municipal nº 5.409/13, que : *“DISPÕE SOBRE OS NOVOS PARÂMETROS URBANÍSTICOS DA CIDADE DE POUSO ALEGRE, DANDO NOVA REDAÇÃO AOS ANEXOS 3 E 4 DA LEI 4872/09 - LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”*

A alteração que se pretende no Anexo II da referida lei, tem por finalidade, segundo justificativa é a *“necessidade de regularizar os imóveis já construídos e as novas construções que possuem mais de uma residência em um mesmo lote, desde que respeitados todos os parâmetros urbanísticos.”*

Na prática a alteração se limita em alterar a tabela referente às zonas de uso *“Residencial Multifamiliar horizontal”*, igualando os usos da Zonas Residenciais Multifamiliares Horizontais com as Verticais, senão vejamos:

Texto original que do Anexo II da Lei Municipal nº 4.872/09, com redação dada pela Lei Municipal nº 5.409/2013:

ZONAS / USOS	ZMC	ZM 1	ZM 2	ZM 3	ZMV	ZEIS	ZEP	ZEU	ZUE
Residencial Multifamiliar Horizontal	A	NA	NA	NA	NA	AC	NA		A
Residencial Multifamiliar Vertical	A	NA	A	A	A	A	NA		A

Vejam os agora as alterações:

ZONAS / USOS	ZMC	ZM 1	ZM 2	ZM 3	ZMV	ZEIS	ZEP	ZEU	ZUE
Residencial Multifamiliar Horizontal	A	NA	A	A	A	A	NA		A
Residencial Multifamiliar Vertical	A	NA	A	A	A	A	NA		A

Sendo: **A** = Admitido, **NA** = Não Admitido, e, **AC** = Admitido mediante condicionantes estipuladas pelo Poder Público Municipal.

O presente Projeto de Lei, trata de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano compreendido no âmbito da matéria de direito urbanístico, que não se confunde com a organização administrativa, de iniciativa privativa do Executivo.

Sobre o conceito de organização administrativa, vejam-se as lições de JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO:

“A organização administrativa resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa.” (“In” Manual de direito administrativo. 24ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 413.)

Quanto ao urbanismo, recolhe-se da obra de **HELLY LOPES**

MEIRELLES:

“(…) Urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais habitação, trabalho, circulação, recreação.

Assim sendo, o Urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas ou a preservação da Natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo. (...)

Dentro dessa concepção, as imposições urbanísticas podem e devem abranger todas as atividades e setores que afetam o bem-estar social, na cidade e no campo, nas realizações individuais e na vida comunitária. (“In” Direito municipal brasileiro. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 369-370; destaques do original.)

Assim, o ordenamento urbanístico não se confunde com a organização administrativa, pois visa precipuamente a disciplinar o uso do solo urbano ou urbanizável, com o escopo de promover a ordenação e o desenvolvimento das cidades, o que é muito mais abrangente do que dispor sobre órgãos e pessoas da Administração Pública no exercício da função administrativa.

Isto porque, para se alcançar o fim da atividade urbanística, que é de ordenar os espaços habitáveis, as imposições normativas atingem indistintamente todos os indivíduos, tanto a Administração Pública quanto a coletividade e a individualidade dos administrados, pois, para se resguardar o interesse público que lhe é inerente, acaba-se por intervir na propriedade privada e na vida econômica e social das aglomerações urbanas, de modo a constranger e limitar interesses privados (Cf., a propósito, SILVA, José Afonso da. "In" Direito urbanístico brasileiro. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 28.)

A partir de tais premissas, verifica-se, portanto, que a matéria debatida versa sobre direito urbanístico que, por pressupor caráter cooperativo de todos os níveis de governo, está inserido no âmbito da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

A propósito, o Texto Constitucional também outorga competência aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, de modo a suplementar a legislação federal e estadual no que for cabível, sobretudo a respeito da matéria de uso, parcelamento e ocupação de solo urbano, conforme se extrai do seu art. 30, incs. I, II e VIII, "in verbis":

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Destarte, não há dúvidas a respeito da competência do Município para cumprir as diretrizes da ordenação urbana, nos termos da jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal:

“AGRAVOS REGIMENTAIS NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PLANEJAMENTO COSTEIRO. 1. Competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial urbano: necessidade de observância das normas estaduais sobre direito urbanístico, meio ambiente e proteção ao patrimônio turístico e paisagístico. 2. Deficiência na fundamentação do recurso. Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal. 3. Agravos regimentais aos quais se nega provimento. (STF, RE 474922 AgR-segundo, Rel.^a Ministra CÁRMEN LÚCIA, Segunda Turma, julgado em 27/11/2012, acórdão eletrônico DJe-033 divulg 19-02-2013 public 20-02-2013.)

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. 2. Direito de construir. Limitações administrativas. Adequação ao ordenamento territorial municipal. Planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano. Competência municipal. Precedente. 3. Construção. Manifestação do direito de propriedade que não prescinde de licença para construir. Não observância das regras aplicáveis. Ausência da faculdade de construir. Precedente. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.” (STF, RE 746356 AgR, Rel.: Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 28/05/2013, acórdão eletrônico DJe-108 divulg 07-06-2013 public 10-06-2013; sublinhas deste voto.)

Conquanto as normas de direito urbanístico municipais tenham que observar as disposições estaduais e federais (art. 24, inc. I, da CF), não há nestas - nas Constituições Federal e Estadual inclusive - a previsão de que a matéria tratada no art. 30, VIII, da CF, a saber o uso, parcelamento e ocupação do solo urbano seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Neste sentido, já decidiu o exc. Supremo Tribunal Federal:

“EMENTA: - Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido.” (STF, RE

218110, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 02/04/2002, DJ 17-05-2002, pp-00073 Ement vol-02069-02 pp-00380; sublinhas deste voto).

No acórdão em ação direta de inconstitucionalidade de que interposto o mencionado recurso extraordinário, o Tribunal de Justiça de São Paulo havia entendido que a legislação municipal impugnada- que versava sobre o tema uso e ocupação do solo urbano -, de iniciativa de um vereador, não usurpava as atribuições do Poder Executivo local, diante da inexistência de previsão constitucional de iniciativa privativa do Prefeito.

O Pretório Excelso não conheceu do recurso extraordinário, por entender que o acórdão recorrido não teria violado qualquer disposição da Constituição da República, porque a matéria de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano não seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo municipal.

A propósito, é oportuno transcrever o excerto do voto do **Ministro NÉRI DA SILVEIRA**, que adotou como "*ratio decidendi*" o disposto no parecer da Procuradora-Geral da República:

“Não merece prosperar, pois, o presente apelo extraordinário, posto que, ao contrário do que sustenta o recorrente, inexistente norma que confira ao Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado.

Com efeito, a apresentação de projeto de lei versando sobre essa matéria é de competência concorrente, visto não estar reservada privativamente ao Poder Executivo, nada obstante, pois, a iniciativa de um vereador, como no caso aqui examinado.”

Como visto, não há, nas Constituições da República e do Estado, qualquer norma que reserve a matéria tratada na Lei ora impugnada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Aliás, a iniciativa das leis - ao lado dos institutos da emenda, do veto, da sanção e da promulgação - constitui, SMJ, o cerne do processo legislativo disciplinado na Constituição da República que deve, pelo princípio da simetria, ser observado pelos demais entes federados, porquanto perflho o entendimento de que o processo legislativo como um todo deixou de ser princípio constitucional de obrigatoria observância que ensejava até mesmo a intervenção federal no Estado-membro, como se dava no ordenamento constitucional revogado.

Ao que se vê, pelo rol de competências do Sr Prefeito Municipal, nos termos do artigo 69 da LOM, tal rol passa ao largo da matéria ora debatida.

Salienta-se, nesse sentido, que a reserva da iniciativa de leis ao Chefe do Poder Executivo são exceções que devem estar expressamente previstas, já que subtraem ao Poder Legislativo sua função precípua e que lhe é inerente, qual seja, a de criação de leis.

Sobre o exercício da função legislativa em âmbito municipal, mencione-se o seguinte entendimento doutrinário:

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, §1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 431; sublinhas deste voto.)

Por fim, a corroborar com este entendimento, mencione-se o seguinte dispositivo da Constituição da República:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (...)

Assim, os dispositivos do presente Projeto de Lei não violam a regra de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para propor legislação sobre organização administrativa, contida na alínea "e" do inc. III do art. 66 da Constituição Estadual, pois o parcelamento, o uso e a ocupação do solo inserem-se no contexto de direito urbanístico cuja iniciativa legislativa é compartilhada com o Poder Legislativo.

Como se vê claramente, o legislador constituinte estadual refere-se à organização interna da administração no exercício da sua função precípua, guardando o inciso XIV, do art. 90 da Constituição Estadual estreita, para não dizer

direta, relação com as matérias elencadas no inciso III, do art.66 da Constituição Estadual.

E, 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.

Aliás, é conhecido o ensinamento jurisprudencial do STF, segundo o qual:

"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).

Ressaltamos que para a sua aprovação do PL é exigida a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos da alínea “c” do §2º do art. 53 da Lei Orgânica Municipal.

Por tais razões, SMJ., atendidos os requisitos legais transcritos, **exaro parecer favorável** ao projeto de lei parlamentar, e poderá ser levado a efeito pelo Plenário da Casa, de toda forma, ficam resguardadas as opiniões contrárias.

É o modesto parecer, SMJ, sem embargo de outro em sentido diverso, para com os quais fica registrado respeito.

Wander Luiz Moreira Mattos
Consultor jurídico
OAB/MG nº 93.288