



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Processo: 1.0000.16.045010-2/000
Relator: Des.(a) Eduardo Machado
Relator do Acordão: Des.(a) Eduardo Machado
Data do Julgamento: 31/03/2017
Data da Publicação: 20/04/2017

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI 7.779/2013 DO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS - ALTERAÇÃO DE ZONEAMENTO URBANO - ÁREA RESIDENCIAL ALTERADA PARA ÁREA COMERCIAL - INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO - AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES - INEXIGÊNCIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA - NÃO VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - ESTUDOS TÉCNICOS PRÉVIOS - DESNECESSIDADE - MEDIDA IMPRESCINDÍVEL APENAS EM CASOS DE ATIVIDADES, CONSTRUÇÃO E REFORMAS POTENCIALMENTE LESIVAS AO MEIO AMBIENTE - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. 1- Segundo o art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal e o art. 171, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais compete ao Chefe do Poder Executivo tratar sobre organização administrativa e assuntos de interesse local, respectivamente. Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Lei que trata de matéria afeta à organização administrativa do Município, por vício de iniciativa. 2- O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01) é claro no sentido de que a elaboração e fiscalização do Plano Diretor necessitam de audiências públicas prévias, com a participação e debate da comunidade local. Todavia, o caso em apreço não se trata de elaboração e fiscalização de plano diretor, mas da promoção do ordenamento territorial e de ocupação do solo urbano, de modo que não é obrigatória a referida exigência. 3- Segundo a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, bem como de entendimento jurisprudencial, somente é necessária a elaboração de estudos técnicos em casos de atividades, construção e reforma de instalações potencialmente causadoras de impacto ambiental, o que não é o caso dos autos.

V.V. 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.

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.16.045010-2/000 - COMARCA DE DIVINÓPOLIS - REQUERENTE(S): PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA - REQUERIDO (A) (S): PREFEITO DE DIVINOPOLIS, CÂMARA MUN DIVINÓPOLIS.

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, por maioria, em JULGAR PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO.

DES. EDUARDO MACHADO

RELATOR.

SESSÃO 08/02/2017:

DES. EDUARDO MACHADO (RELATOR)

V O T O

Senhor Presidente.

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade requerida pelo Prefeito do Município de Divinópolis, visando a declaração da inconstitucionalidade da Lei nº 7.779/2013, que dispõe sobre a descaracterização e novo zoneamento de quadra no Município de Divinópolis, devendo as edificações observar as normas de acessibilidade.

Salienta, em síntese, a inconstitucionalidade formal visto que a Lei em questão se originou do Projeto de Lei nº 142/2013, de iniciativa Parlamentar, havendo, dessa forma, violação ao Princípio da Independência e Separação dos Poderes, com a transferência de competência exclusiva do Chefe do Executivo para o Poder Legislativo.

Alega, nesse sentido, que a Lei trata de matéria administrativa, afeta ao âmbito do Poder Executivo, sendo vedada ao Poder Legislativo a administração da cidade. Ademais, salienta a ofensa ao Princípio da Democracia Participativa, visto que deve existir participação popular durante a implementação de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, estando ausente, por fim, estudo urbanístico global, o que



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

caracteriza a inconstitucionalidade material. Destaca, assim, a violação aos artigos 6º, 13, 90, XIV, 165, §1º, 169, 171, I "b" e "f", 172, 173, 214, caput, e §2º, e 245, §1º, III e VI, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Determinada a notificação dos requeridos (fl.34), o prefeito Municipal apresentou resposta em fls. 39/54, com os documentos de fls. 55/58v e, decorrido o prazo de trinta dias, a Câmara deixou de se manifestar (fl.59).

A d. Procuradoria-Geral de Justiça, no parecer de fls. 61/85, opinou pela procedência do pedido para que seja declarada a inconstitucionalidade da Lei impugnada.

É o relatório.

Conforme visto, insurge-se o Procurador-Geral de Justiça contra a Lei nº 7.779/2013, que "dispõe sobre a descaracterização e novo zoneamento da quadra nº 11, da zona nº 18", in verbis:

"LEI Nº 7.779/2013

Dispõe sobre a descaracterização e novo zoneamento da quadra n 11, da zona n° 18.

O povo do Município de Divinópolis, por seus representantes legais, aprova e eu, na qualidade do Prefeito Municipal, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica descaracterizada de sua classificação como ZR/2 (zona residencial dois) a quadra n. 11 (onze), da zona n 18, passando a condição de ZC/2 (zona comercial dois), nos termos da Lei nº 2.418, de 18 de novembro de 1988.

Paragrafo único. As edificações no caput acima deverão observar as normas de acessibilidade conforme o Decreto Federal 5.296, de 02 de dezembro de 2004.

Art. 2º Esta presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Divinópolis, 26 de dezembro de 2013".

No caso concreto, cinge-se a discussão, primeiramente, sobre a competência para tratar de matéria afeta à administração da cidade, alegando o requerente a inconstitucionalidade formal da Lei impugnada que foi criada pelo Poder Legislativo, quando a competência para tratar do tema é do Poder Executivo.

Se verificado o vício de iniciativa, tenho que realmente toda a Lei irá padecer de vício formal.

Como é cediço, a iniciativa de Leis deve seguir os parâmetros Constitucionais, sob pena de violação ao Princípio da Independência e Separação dos Poderes previsto nos artigos 6º e 173, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais, in verbis:

"Art. 6º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Parágrafo único - Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuição e, a quem for investido na função de um deles, exercer a de outro".

"Art. 173 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo".

Além disso, o art. 61, §1º, II, "b", da Constituição Federal dispõe sobre as matérias de iniciativa de Lei pelo Poder Executivo, sobretudo as que tratam sobre organização administrativa, sendo previsões enumeradas no referido dispositivo de observância obrigatória pelos Estados-membros, senão vejamos:

"Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

(...)

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios".



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

No capítulo da Constituição Federal referente às políticas urbanas, matéria de competência do Chefe do Executivo, resta estabelecido:

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.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Além disso, como é sabido, o Município possui autonomia administrativa, nos termos do art. 165, §1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais e, conforme o art. 171 da CEEMG, cabe ao mencionado ente legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente, o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, e a organização dos serviços administrativos, in verbis:

"Art. 171. Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:

b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor;

(...)

f) a organização dos serviços administrativos".

Tenho, assim, que há ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes haja vista que o Legislativo tratou de matéria afeta à administração do Município de Divinópolis, o que competia ao Chefe do Executivo.

Este Órgão Especial já tratou de casos semelhantes, manifestando-se pela competência privativa do Executivo Municipal para a aprovação de projetos de edificações e planos de loteamento, senão vejamos:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.931/2009. PARCELAMENTO DO SOLO. FINS URBANOS E DE IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO FECHADO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. Compete privativamente ao Executivo Municipal a aprovação de projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano, haja vista tratar-se de atividade tipicamente administrativa. Interfere na competência privativa atribuída ao Executivo Municipal, violando o princípio fundamental da separação dos poderes, a edição de normas, por iniciativa da Câmara de Vereadores, que disponham sobre o parcelamento do solo urbano, mercê do artigo 12, da Lei nº 6.766/79, bem como dos artigos 170, inciso V, e 171, inciso I, a e b, da Constituição do Estado de Minas Gerais". (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.09.509112-0/000, Relator (a): Des.(a) Brandão Teixeira, CORTE SUPERIOR, julgamento em 25/05/2011, publicação da súmula em 05/08/2011).

Assim, a Lei hostilizada padece de inconstitucionalidade formal, por víncio de iniciativa e afronta aos artigos 6º e 173 da Constituição Estadual.

Por outro lado, julgo imprescindível tecer algumas considerações quanto às demais alegações formuladas pelo requerente em sua representação. Conforme visto, também alega a d. Procuradoria-Geral de Justiça a inconstitucionalidade formal da Lei impugnada por ofensa ao princípio da Democracia Participativa, não podendo o Chefe do Poder Executivo preterir a realização de audiências públicas para discussão de projeto de lei que visa estabelecer o ordenamento Municipal.

Ademais, salienta o requerente a inconstitucionalidade material da Lei 7.779/2013 pela ausência de prévio estudo urbanístico, visto que a norma que altera a característica do zoneamento urbano,



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

transformando a área residencial em comercial pode estar em desacordo com o interesse social.

É de conhecimento que o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), é claro no sentido de que a elaboração e fiscalização do Plano Diretor necessitam de audiências públicas prévias, com a participação e debate da comunidade local. Todavia, o caso em apreço não se trata de elaboração e fiscalização de plano diretor, mas da promoção do ordenamento territorial e de ocupação do solo urbano, de modo que não é obrigatória a referida exigência.

O processo de elaboração do Plano Diretor, que deve ser conduzido pelo Poder Executivo juntamente com o Poder Legislativo e a sociedade civil, tem por finalidade o desenvolvimento do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, almejados pela comunidade local.

A propósito, transcrevo o art. 2º, II, da Lei 10.257/01:

"Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano".

Assim, não há que se falar em inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da democracia participativa.

Não bastasse isso, também não verifico qualquer inconstitucionalidade material, haja vista que não houve afronta à determinação de prévio estudo urbanístico.

Isso porque, segundo a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, bem como de entendimento jurisprudencial, somente é necessária a elaboração de estudos técnicos em casos de atividades, construção e reforma de instalações potencialmente causadoras de impacto ambiental.

Busca a mencionada legislação consagrar o princípio da precaução, norteador do direito ambiental contemporâneo, que consiste na adoção de medidas e políticas prévias que visam minimizar danos ambientais.

Nesse sentido é o disposto no art. 10 da Lei 6.938/81:

"Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental".

Sobre os referidos temas é a jurisprudência desta Corte:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CAUSA DE PEDIR - VINCULAÇÃO - AUSÊNCIA - LEI MUNICIPAL Nº 3.107/2010 - REVOGAÇÃO E ALTERAÇÃO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - PLANO DIRETOR - DIRETRIZES - OBSERVÂNCIA - OFESA AO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - INOCORRÊNCIA - ELABORAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS APENAS NOS CASOS DE ATIVIDADES, CONSTRUÇÃO E REFORMA DE INSTALAÇÕES POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DEGRADAÇÃO AO MEIO AMBIENTE - IMPROCEDÊNCIA. Na ação direta de inconstitucionalidade, cujo processo é objetivo, sem partes propriamente ditas, o Órgão Especial, como guardião da Constituição do Estado de Minas Gerais, não está cerceado por limites meramente processuais, como os relacionados com a "causa de pedir", podendo ser desconsiderados na via de controle concentrado, e, em seu lugar, adotado outros fundamentos, uma vez que está condicionado apenas ao pedido. É constitucional a lei municipal que revoga e modifica a Lei de Uso e Ocupação do Solo, tendo por base as diretrizes traçadas pelo Plano Diretor, cujo ato normativo foi elaborado mediante a participação de representantes de diversos segmentos da comunidade local, aliado ao fato de não restar demonstrado, ao menos em potencial, qualquer dano ambiental advindo da aprovação da Lei nº 3.107/2010, máxime quando se constata que a própria Lei Orgânica do Município contém dispositivos legais impondo a observância da compatibilização do desenvolvimento urbano com a preservação do meio ambiente. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.12.106107-1/000, Relator(a): Des.(a) Edilson Fernandes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/04/2013, publicação da súmula em 03/05/2013).

"EMENTA: ADI. LEIS MUNICIPAIS DE VESPASIANO (Nº 10/2009 E 17/2011). ALTERAÇÃO DO ZONEAMENTO URBANO. PLANO DIRETOR. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA OU A LEIS QUE REGEM O MEIO AMBIENTE NO ÂMBITO MUNICIPAL. ESTUDOS TÉCNICOS NECESSÁRIOS APENAS



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

NOS CASOS DE ATIVIDADES, CONSTRUÇÃO E REFORMA DE INSTALAÇÕES POTENCIALMENTE CAUSADORES DE DEGRADAÇÃO AO MEIO AMBIENTE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE. O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001) é expresso no sentido de que a ELABORAÇÃO e FISCALIZAÇÃO do Plano Diretor necessitam de audiências e reuniões públicas prévias, oportunidade em que haverá debates com a participação de representantes dos diversos segmentos da comunidade local. Ocorre que, aqui, as leis questionadas não tratam de elaboração e fiscalização do Plano Diretor do Município, mas sim de promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, pelo que não se há de cogitar da referida exigência. De igual modo, não ocorreu a alegada violação a normas ambientais. A Lei foi aprovada para fins de alteração do ordenamento territorial e, se há ou não necessidade de elaboração do estudo de impacto ambiental e de relatório de impacto de vizinhança (RIV), é matéria a ser decidida caso a caso, quando demonstrado haver construções, reformas, atividades ou instalações causadoras de degradação ao meio ambiente ou que se enquadrem no âmbito da Lei 6.938/81. As leis questionadas não dispensam - nem o poderiam fazer -- os administrados de cumprirem o disposto na Lei ambiental.

V.V.

EMENTA: ADI - PRELIMINAR DE INÉPCIA - REJEIÇÃO - MÉRITO -ALTERAÇÃO DAS REGRAS DE ZONEAMENTO URBANO MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS AMBIENTAIS E AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COM AMPLA PARTICIPAÇÃO POPULAR - INOBSERVÂNCIA DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.

As leis impugnadas padecem de inconstitucionalidade material, na medida em que não houve realização de estudo prévio de impacto ambiental, tal como exigido pelo art. 214, §2º da Constituição do Estado de Minas Gerais. O processo de elaboração das leis sob enfoque fere também o princípio da democracia participativa por violar o Estatuto da Cidade, que estabelece a realização de audiência pública para a participação da população e de associações representativas para a implementação de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano". (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.064955-1/000, Relator(a): Des.(a) Márcia Milanez , Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Wander Marotta, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/10/2014, publicação da súmula em 21/11/2014).

Com tais considerações entendo que, caso não houvesse o citado vício de iniciativa, a Lei impugnada não padeceria de inconstitucionalidade porque, a meu ver, não é imprescindível a realização de audiência pública, bem como de prévios estudos técnicos na espécie.

Diante de todo o exposto, JULGO PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 7.779/2013, do Município de Divinópolis, por vício formal de iniciativa.

É como voto.

DES. ESTEVÃO LUCCHESI (REVISOR) - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. VERSIANI PENNA

Peço vênia ao ilustre relator, uma vez que tenho entendimento diverso, inclusive já manifestado nesse Órgão Especial, no sentido de que a iniciativa de leis que versem sobre zoneamento, uso e ocupação do solo não é privativa do Chefe do Poder Executivo.

Isso porque a matéria em questão é afeta ao direito urbanístico e não à organização administrativa de que trata o inciso XIV, do art. 90 da Constituição Estadual.

Conforme ensina 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.)

lição de

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:



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

"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).

Vale ressaltar que os artigos 170 e 171 da Constituição Estadual, não especificam a matéria em questão como competência privativa do Chefe do Poder Executivo, mas sim do município e a enumera como afeta ao interesse local, senão vejamos:

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;
VI - organização e prestação de serviços públicos de interesse local, diretamente ou sob regime de concessão, permissão ou autorização, incluído o transporte coletivo de passageiros, que tem caráter essencial.
(...)

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;

...

Por fim, ressalto o posicionamento do Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 218110, que tinha como objeto a verificação da constitucionalidade de Lei do Município de Ribeirão Preto que tratava da mesma matéria ora em exame - uso e ocupação do solo - oriunda de projeto de lei encaminhado pelo Poder Legislativo:

EMENTA: - Recurso extraordinário. Ação direta de constitucionalidade 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)

No que toca à alegação de violação ao princípio da democracia participativa, acompanho a argumentação tecida pelo relator para também afastar o vício de constitucionalidade.

Por todo o exposto, atento aos precedentes do Supremo Tribunal Federal, especialmente o RE218110, julgo improcedente a representação.

DES. GERALDO AUGUSTO

Senhor Presidente, pedindo vênia, acompanho a divergência, julgando improcedente a representação.

Com a análise detida dos autos, tendo em vista o posicionamento adotado no julgamento da ADI nº 1.0000.15.011976-6/000, da minha relatoria (j. em 14/12/2016), embora o merecido respeito ao contido no voto do eminente Desembargador Relator, acompanho a divergência instalada pelo eminente Desembargador Versiani Penna, aderindo ao seu entendimento apresentado em judicioso e minucioso voto, para também JULGAR IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, nos termos nele contidos.

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA

Sr. Presidente, pela ordem.

Vou me reposicionar, data venia, acompanhando a divergência inaugurada pelo i. Des. Versiani Penna para julgar improcedente o pedido.

Consoante apregoado pela Excelsa Corte, "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



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

constitucional explícita e inequívoca". (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

A Constituição da República, ao discorrer sobre o processo legislativo, fixou em seu art. 61, parágrafo §1º, as matérias cujas leis correlatas são de iniciativa privativa do Presidente da República, "in verbis":

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que o modelo do processo legislativo federal deve ser seguido nos Estados e nos Municípios, pois à luz do princípio da simetria são regras constitucionais de repetição obrigatória. (Vide o RE 505476 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-176 DIVULG 05-09-2012 PUBLIC 06-09-2012)

A exceção se dá em relação à alínea "b", que tem sua aplicação circunscrita às iniciativas privativas do chefe do Poder Executivo Federal na órbita exclusiva dos territórios federais.

Neste sentido:

A reserva de lei de iniciativa do chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II,b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais.

[ADI 2.447, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 4-3-2009, P, DJE de 4-12-2009.]

Segundo escólio de HELY LOPES MEIRELLES:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (v. "Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733)."

Pois bem.

Observando-se a repartição de competência acima delineada, observa-se que a matéria objeto da norma ora impugnada não se insere em nenhuma daquelas cuja iniciativa do projeto de lei recaia privativamente sobre o Chefe do Poder Executivo, sendo imperioso, pois, o reconhecimento da iniciativa concorrente.

É como voto.

DESA. SANDRA FONSECA

Senhor Presidente.

Com a devida vénia, conforme já manifestei sobre a matéria, estou de acordo com a divergência.

Estabelece o inciso VIII, do art. 30, da Constituição Federal, que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Por seu turno, sobre o tema dispõe a 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.

A Lei municipal nº. 7.779/2013, de Divinópolis, norma atacada por meio desta ADI, traz regras versando sobre o parcelamento e ocupação do solo no âmbito do Município.

Confira-se:

Dispõe sobre a descaracterização e novo zoneamento da quadra n 11, da zona nº 18.

O povo do Município de Divinópolis, por seus representantes legais, aprova e eu, na qualidade do Prefeito Municipal, em seu nome, sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Fica descaracterizada de sua classificação como ZR/2 (zona residencial dois) a quadra n. 11 (onze), da zona n 18, passando a condição de ZC/2 (zona comercial dois), nos termos da Lei nº 2.418, de 18 de novembro de 1988.

Paragrafo único. As edificações no caput acima deverão observar as normas de acessibilidade conforme o Decreto Federal 5.296, de 02 de dezembro de 2004.

Art. 2º Esta presente Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Inequívoco que a matéria relativa ao uso e ocupação do solo diz respeito ao interesse local de cada município, devendo a legislação editada atender as necessidades e especificidades de cada ente federativo.

No entanto, do fato de se tratar de interesse local do Município de Divinópolis não autoriza, diante da inexistência de norma constitucional neste sentido, a conclusão de que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo, versando sobre o uso e ocupação do solo, é do Chefe do Poder Executivo.

A propósito:

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. (RE 218110 / SP - SÃO PAULO RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA. Julgamento: 02/04/2002 Órgão Julgador: Segunda Turma).

Também este Tribunal de Justiça:

AÇÃO DIRETA - LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - ALTERAÇÃO- INICIATIVA PARLAMENTAR - VÍCIO FORMAL- INEXISTÊNCIA- REPRESENTAÇÃO NÃO ACOLHIDA. - Não há víncio formal na lei, de iniciativa da Câmara Municipal, que altera a lei de uso e ocupação do solo, posto que tal matéria não é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.00.324364-9/000, Relator(a): Des.(a) Francisco Figueiredo , CORTE SUPERIOR, julgamento em 25/08/2004, publicação da súmula em 15/09/2004)

Relevante destacar que as matérias de iniciativa privada (exclusiva ou reservada) atribuídas ao chefe do Poder Executivo constituem exceção à regra geral, que é a competência concorrente.

Assim, as matérias de iniciativa privativa do chefe do Executivo, devem estar, como regra, previstas na Constituição da República (inciso II, do parágrafo 1º, do art. 61, e incisos I a III, do art. 165 que dispõe sobre iniciativa das leis orçamentárias, da CF/88) e, por simetria, devem ser estendidas aos chefes do Poder Executivo dos demais entes federativos no âmbito das respectivas constituição e leis orgânicas.

As matérias de iniciativa privativa do ao Chefe do Poder Executivo no âmbito da Constituição do Estado de Minas Gerais, estão elencadas no inciso III, do art. 66, da Constituição do Estado de Minas Gerais que, por força do princípio da simetria, deve ser aplicada ao processo legislativo nos municípios do Estado de



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Minas Gerais.

Confira-se:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III - do Governador do Estado:

- a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;
- b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;
- d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;
- e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;
- f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;
- g) os planos plurianuais;
- h) as diretrizes orçamentárias;
- i) os orçamentos anuais

Note-se que inexiste a ingerência do Poder Legislativo na estrutura Administrativa pela legislação que descaracterizou a área como residencial, porquanto inexiste qualquer disposição destinada à organização ou atribuições dos órgãos administrativos.

Neste sentido:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).

Assim, a despeito de se tratar inequivocamente de interesse local (art. 30 e 182, caput e parágrafo 1º da CF/88), inexiste norma constitucional excepcionando a competência concorrente sobre a matéria do uso e ocupação do solo.

Portanto, adotando a Constituição do Estado de Minas Gerais como parâmetro de controle, inexiste vício de iniciativa capaz de desencadear a inconstitucionalidade na norma.

Em relação à inexistência de inconstitucionalidade decorrente da ofensa ao princípio da democracia participativa, pela não realização de audiências públicas, acompanho o voto do i. Relator.

Com tais considerações peço venia ao i. Relator para acompanhar a divergência apresentada pelo i. Desembargador Versiani Penna, julgar improcedente o pedido.

DES. KILDARE CARVALHO

Coloco-me de acordo com o eminente Desembargador Relator, para julgar procedente a presente ação direta, tecendo as seguintes considerações.

Isto porque, conforme já tenho me posicionado em situações semelhantes onde fui Relator, tenho adotado a tese da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar projetos de lei que tratem de direito urbanístico, mais especificamente do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Com efeito, declara o art.18 da Constituição que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No Estado Federal, assinala-se que as normas não são hierarquizadas em função do ente político do qual elas emanaram, mas em virtude de um critério de competências para editá-las, estabelecido pela Constituição Federal.

Neste contexto, a competência concorrente descrita no art.24 da Carta diz respeito, enfaticamente, às matérias que poderão ser objeto de regulação por quaisquer dos entes políticos que compõem a organização político-administrativa dos entes.

Assim, a meu sentir, quando o referido dispositivo constitucional diz que "compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico", quer dizer que referida competência pode ser exercida por uma, algumas ou todas as entidades políticas (incluindo o Município)



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

por força do art.30, II), explicitando para quais matérias não vige a competência exclusiva. Trata-se de competência federativa. Assim, sendo mais explícito, entende-se que cabe ao Município, enquanto ente político, legislar sobre direito urbanístico, de forma concorrente com os Estados e a União.

Tal questão, porém, não se confunde com a competência para se deflagrar o processo legislativo. Destarte, em sendo o Município competente para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, dentro da sua esfera, há que se identificar de quem é a competência para iniciar o projeto de lei, se será de iniciativa reservada ou compartilhada.

Vale dizer, o aspecto territorial relativo ao ente político em que a competência política poderá ser exercida (União, Estados e Município), não se confunde com a titularidade daquele que, dentro da circunscrição de cada ente político, poderá iniciar o processo legislativo. Esta última, com efeito, designa o Poder titular da prerrogativa para encaminhar o projeto destinado à conversão em lei, disciplinada nos termos do art.61, da Constituição Federal.

Na hipótese em comento, tem-se dispositivos da Lei nº7.779/2013 do Município de Divinópolis, que dispõe sobre a descaracterização e novo zoneamento de quadra no âmbito municipal.

Pois bem. A meu sentir, dúvida inexiste acerca da competência concorrente do Município, enquanto ente político da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, para legislar concorrentemente com os demais entes, sobre o direito urbanístico e, consequentemente, acerca de alterações relativas à lei de parcelamento do solo.

Fixada a competência dos Municípios dentro da organização político-administrativa para dispor sobre direito urbanístico, cumpre agora verificar se, dentro do Município, os seus Poderes Executivo e Legislativo poderão iniciar o processo legislativo sobre a matéria.

De igual forma, assim como o eminente Desembargador Relator, entendo ser de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo projetos de lei de tal jaez.

Isto porque a gestão da cidade decorre essencialmente da administração realizada pelo Chefe do Poder Executivo. O planejamento, realocação, destinação e suas consequentes alterações constituem atos executivos, de funções tipicamente administrativas e de exclusiva competência do Executivo.

Ao Prefeito, dentro de sua habilitação estrutural e técnica, cabe detectar os contornos, as necessidades da população e a forma cabível de execução de assunto típico da gerência administrativa, sobretudo quanto à conveniência da modificação e/ou atribuição de determinados parâmetros de dimensionamento de quadras e lotes dentro do Município de Divinópolis.

José Afonso da Silva esclarece que "a determinação de zonas de expansão urbana representa uma parcela da ordenação urbana, tanto que é por seu intermédio que a comunidade e o governo municipal irão ordenar o crescimento do núcleo urbano existente. Logo, é evidente que se trata de matéria sujeita a prévio planejamento específico, se não tiver sido feito quando da elaboração do plano diretor. Exige-se, portanto, a atividade administrativa do planejamento, a ser feito pelos especialistas dos órgãos executivos incumbidos dessa tarefa e, consequentemente, a iniciativa legislativa do Prefeito." (in Direito Urbanístico Brasileiro, Editora Malheiros, 7ª Ed., p.144).

Assim, denota-se que, de fato, é mesmo do Chefe do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo que regulamenta e modifica dispositivos na lei de zoneamento e uso e ocupação do solo urbano, considerando ser o Município o mais competente tecnicamente para avaliar e tratar do assunto.

É indubitável que a matéria tratada, por força do artigo art.90, XIV, da Constituição do Estado, é matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, razão pela qual coloco-me de acordo com o eminente Desembargador Relator e julgo procedente a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº7.779/2013, do Município de Divinópolis.

DES. EDILSON FERNANDES

Sr. Presidente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA objetivando impugnar a validade da Lei nº 7.779/2013 do Município de Divinópolis, por vício de iniciativa, em afronta aos princípios da harmonia e separação dos poderes.

Da leitura do teor da lei impugnada observo que ela se refere, basicamente, na descaracterização de determinada Zona Residencial (Quadra nº 11) a qual passa a ser classificada como Zona Comercial.

Con quanto já tenha me posicionado no sentido de que eventual e futura alteração legislativa, que se refira ao Plano Diretor e demais atos normativos que digam respeito ao planejamento territorial urbanístico, prescindem de participação popular, admitindo-se a obrigatoriedade de audiências e reuniões públicas somente quando se trata de sua elaboração (cf. ADI 1.0000.12.106107-1/000, de minha relatoria, DJe: 04.06.2013), anoto que a questão relativa ao planejamento territorial urbanístico envolve matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, uma vez que se trata de ato concernente a gestão administrativa.

Nesse sentido, este colendo Órgão Especial já concluiu que "compete privativamente ao Executivo



Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Municipal a aprovação de projetos de edificação e planos de loteamento, arroamento e zoneamento urbano, haja vista tratar-se de atividade tipicamente administrativa" (ADI nº 1.0000.09.509112-0/000, Rel. Des. BRANDÃO TEIXEIRA, DJe: 05/08/2011).

Tendo em vista que a Lei Municipal questionada se originou do Projeto de Lei nº 142/2013, de iniciativa parlamentar, vislumbro caracterizada a inconstitucionalidade formal da norma em face da indevida ingerência do Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) em atividade própria do Poder Executivo Municipal.

Com essas considerações, acompanho o judicioso voto proferido pelo eminente Desembargador Relator para julgar procedente o pedido de inconstitucionalidade da Lei nº 7.779/2013, do Município de Divinópolis.

DESA. ÁUREA BRASIL - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. LUIZ ARTUR HILÁRIO - De acordo com o(a) Relator(a).

DESA. MÁRCIA MILANEZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ANTÔNIO CARLOS CRUVINEL - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDER MAROTTA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. CAETANO LEVI LOPES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. AUDEBERT DELAGE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. MOREIRA DINIZ - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. PAULO CÉZAR DIAS - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WAGNER WILSON FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. LUIZ CARLOS GOMES DA MATA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. LEITE PRAÇA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. ALBERTO VILAS BOAS

Sr. Presidente.

Peço vista dos autos.

SESSÃO 22/02/2017:

DES. ALBERTO VILAS BOAS

Na espécie em exame, acompanho a divergência haja vista que a lei que modifica o critério de zoneamento urbano pode ter sua iniciativa originada na Câmara de Vereadores, haja vista que abrange tema que não se insere na competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo como destacado nos votos divergentes.

Logo, se o texto constitucional estadual não contempla regra alguma quanto à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo em encaminhar projeto de lei relativo a zoneamento urbano, e, ainda, que o tema não é abrangido pelo conceito de organização administrativa, como enfatizado pelo Des. Saulo Versiani, não há vício formal algum na lei objeto da inicial.

Fundado nessas razões, acompanho a divergência, data venia.

SÚMULA: "JULGARAM PROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO"