



Ofício CM - 014/2018

Divinópolis, 15/10/2018

Assunto: Notificação na forma do art. 127 do Regimento Interno

Sector: Procuradoria Jurídica

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Sr. Vereador Roger Viegas,

Vossa Senhoria apresentou o Projeto de Lei CM nº 111/2018 que “*Dispõe sobre a descaracterização e novo zoneamento dos lotes 276 e 298 da quadra 022 da zona 18, do bairro Afonso Pena, neste município*”.

A pretensão que se erige do referido Projeto está disposta no art. 1º com o seguinte teor:

“Art. 1º Fica descaracterizada de sua classificação como ZR2 (Zona Residencial Dois), passando à condição de ZR1 (Zona Residencial Um), nos termos da Lei n.º 2.418, de 18 de novembro de 1988, os lotes 276 e 298 da quadra 022, zona 18, situado na rua Mendes Mourão, no bairro Afonso Pena, neste município.”

Constata-se, de plano e a toda evidência, que a matéria do Projeto de Lei em exame é inconstitucional, por vício de iniciativa, tendo em vista que a matéria encontra-



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

se entre aquelas reservadas privativamente¹ ao Chefe do Poder Executivo para dar início ao processo legislativo para a edição da Lei pertinente, conforme passaremos a expor.

- I -

Como é cediço, as normas referentes ao Processo Legislativo constante da Constituição da República são de observância obrigatória para todos os entes.

Deveras, 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, *ipsis verbis*:

"Art. 61. (omissis)

§ 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". (Destacou-se).

Sobre a responsabilidade pela realização de políticas públicas, a Constituição da República ainda estabelece a competência do Executivo, a saber:

"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.

1 Em se tratando de iniciativa de lei, as terminologias "privativas", "reservadas" e "exclusivas" são sinônimas, embora no campo da repartição de competências de natureza material, tais expressões têm significados diferentes. Assim, por exemplo, a competência material exclusiva da União (art. 21 da Constituição Federal) não se confunde com a competência legislativa privativa da União (art. 22 da Constituição Federal).



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS

MINAS GERAIS

§ 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." (Destacou-se).

Já sob os comandos da Constituição de Minas Gerais, tem-se que o art. 165, §1º e o art. 171 consagram a autonomia administrativa do Município, direcionando a incumbência para legislar sobre assuntos de interesse local, notadamente, o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, e a organização dos serviços administrativos:

"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".



Sendo a organização do solo urbano uma matéria visivelmente afeta à organização administrativa da cidade, e sendo esta função de gestão objeto de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, a eventual intromissão do Parlamentar na deflagração de processo legislativo para edição de Lei sobre tais assuntos ofende frontalmente o Princípio da Separação dos Poderes (artigos 6º e 173 da Constituição do Estado de Minas Gerais).

Perceba que a conclusão de que a matéria em questão insere-se entre aquelas reservadas com exclusividade ao chefe do Poder Executivo para a proposição de Leis não decorre de um mero esforço interpretativo da Constituição Estadual ou Federal. A organização dos espaços urbanos, a redefinição de suas destinações, o uso e a ocupação do solo é matéria subordinada a planejamento e estudos técnicos prévios, ou seja, típica atividade administrativa, e esta, como se constata, é a própria razão de existir do Poder Executivo. A Constituição Federal diz isso e a Constituição do Estado de Minas Gerais corrobora essa função primacial de gestão administrativa. Não é por outra razão também que a Lei Orgânica de Divinópolis enfatiza a iniciativa privativa do Prefeito Municipal para propor Leis que disponham sobre a organização administrativa, nestes termos:

“Art. 48. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos termos desta Lei Orgânica, observados os princípios constitucionais.

(...)

§ 3º São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

V - **organização administrativa**, serviços públicos e matéria orçamentária;” (Destacou-se)

“Art. 144. **A política urbana a ser formulada e executada pelo poder público** terá como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais do Município e a garantia do bem-estar de sua população.” (Destacou-se).



E nem seria difícil entender por que a organização do solo é considerada matéria de natureza administrativa, especialmente de controle e decorrente do Poder de Polícia. Isso porque é o Poder Executivo, no exercício da sua função administrativa, quem tem o conhecimento sobre questões técnicas relacionadas ao solo e ao seu uso. É ele quem fiscaliza o cumprimento de requisitos para a concessão de licenças e alvarás para construção ou funcionamento de determinado estabelecimento comercial. É o Poder Executivo quem se mune de equipe técnica para avaliar o impacto da atividade comercial, industrial no meio ambiente em suas mais variadas vertentes. É ele quem executa as normas estabelecidas no Plano Diretor. É o Poder Executivo quem fiscaliza e pode, administrativamente, coibir atividade nociva ao sossego dos administrados. Enfim, a organização dos espaços urbanos é matéria genuinamente administrativa.

Justamente por estar atento a essa natureza administrativa é que a Lei Municipal nº 2.418/88 (que dispõe sobre o uso e ocupação do solo no Município de Divinópolis) teve o cuidado de obrigar o Prefeito Municipal a instituir a “*Comissão de Uso e Ocupação do Solo*”, por meio de Decreto, cujas funções são eminentemente técnicas relacionadas às questões do impacto na organização do solo urbano, assim:

**“Art. 35 O Executivo Municipal constituirá por Decreto, a Comissão de Uso e Ocupação do Solo, composta por 14 (quatorze) membros efetivos e seu respectivos suplentes, a serem indicados pelos seguintes órgãos e entidades:
(...)”** (Destacou-se).

“Art. 36. À Comissão de Uso do Solo compete:

II - propor modificações das Lei Municipais relativas às edificações e ao parcelamento, uso e ocupação do solo;

III - emitir parecer analítico sobre toda proposta de modificação das leis municipais relativas às edificações e ao parcelamento, uso e ocupação do solo; podendo rejeitar de plano qualquer pedido de alteração que não estejam acompanhados por fundamentação técnica, legal ou social consistente;

(...)” (Destacou-se).



Calcada na normatização transcrita incidente ao caso, denota-se que esse plexo de exigências técnico-administrativas a serem consideradas na redefinição de determinado Zoneamento, entre outras razões, é o que leva a Lei Municipal nº 2.418/88 exigir que o Poder Executivo, por intermédio da “*Comissão de Uso do Solo*”, emita Parecer “*analítico*” em toda proposta de Lei municipal relativa a edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo.

Em outras palavras, para além da mera disposição por meio de Lei formal, a descaracterização da classificação de Zoneamento (e nova classificação) é medida rigorosíssima, decorrente de uma típica atividade administrativa do Poder Executivo e não de um mero ato legislativo desconexo das exigências normativas para a redefinição do espaço urbano.

Oportunamente sobreleva notar que, ao que parece, o Projeto de Lei CM 111/2018 de V. S.^a ainda infringe a própria Lei Municipal nº 2.418/88, pois não considera a interferência da “*Comissão de Uso do Solo*” instituída pelo Poder Executivo, padecendo, outrossim, do vício de ilegalidade.

Oportunamente esclarece-se que a proposição não é diferente das recentes e polêmicas Proposições, apresentadas por membros do Legislativo e que, ao menos sob o crivo desta Procuradora, receberam parecer pela inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa. A questão central no presente Projeto de Lei CM nº 111/2018 desborda na questão da reserva de competência para a deflagração do Processo Legislativo. É uma análise formal e preliminar. Não interessa saber o tamanho do impacto na alteração do Zoneamento para concluir pela possibilidade da deflagração de Processo Legislativo pelo Poder Legislativo para a interferência na classificação no Zoneamento, pois o que importa é saber quais matérias estão reservadas para a iniciativa privativa do Executivo e, no caso em apreço, a alteração do zoneamento somente dar-se-á mediante Lei decorrente de Proposição apresentada pelo chefe do Executivo.

Ante o exposto, na forma do art. 127 do Regimento Interno desta Casa Legislativa, fica Vossa Senhora cientificada para, querendo, manifestar sobre as razões relatadas neste Ofício.



CÂMARA MUNICIPAL DE DIVINÓPOLIS
MINAS GERAIS

Atenciosamente,

Thaiane Maria Pires
Procuradora do Legislativo