



Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO PARECER EM SEPARADO

Matéria: Projeto de Lei Complementar nº 118/2024

Ementa: ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 525, 14 DE ABRIL DE 2011, QUE “DISPÕE SOBRE O ZONEAMENTO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE UBERLÂNDIA E REVOGA A LEI COMPLEMENTAR Nº 245, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2000 E SUAS ALTERAÇÕES POSTERIORES.

Autoria: Sargento Ednaldo

Relatoria: Walquir Amaral

I - RELATÓRIO:

Vem a esta Comissão o Projeto de Lei Complementar em epígrafe, de autoria do Vereador Sargento Ednaldo que pretende:

TEXTO DO PROJETO DE LEI	TEXTO DA EMENDA
Art. 13 ... Parágrafo único. VI - com frente para a Avenida Nicomedes Alves dos Santos; com frente para a Avenida Francisco Galassi, com frente para a Avenida dos Vinhedos e com frente para as Ruas Rafael Marino Neto e João Marçal Dionísio, inseridas na Zona Residencial 1- ZR1, cujos parâmetros urbanísticos estão listados no Anexo V - Áreas de Diretrizes Especiais - ADEs desta Lei Complementar;	Art. 13 ... Parágrafo único. VI - com frente para Avenida Liberdade, no trecho entre as Avenidas Nicomedes Alves dos Santos e Francisco Galassi; com frente para a Avenida Francisco Galassi, sendo no sentido centro - bairro: lado esquerdo, no trecho entre as Avenidas Governador Rondon Pacheco e das Américas, e no lado direito, no trecho entre a Avenida Governador Rondon Pacheco e a Rua Oscarina Cunha Chaves; com frente para Avenida Presidente Médice, entre as Avenidas Nicomedes Alves dos Santos e Liberdade; com frente para a Rua Rita, no trecho entre a Avenida Nicomedes Alves dos Santos e a Rua da Paz; com frente para a Rua Concórdia, entre a Avenida Presidente Médice e a Rua da Paz; com frente para a Rua Anita; com frente para a Avenida das Américas; com frente para a Rua Belmira; com frente para a Rua Blanche Galassi; com frente para Rua Marieta de Castro Santos; com frente para a Rua Otília Souza de Oliveira; com frente para a Rua Professor Chafi Ayube Jacob; com frente para a Rua Emigrantes e com frente para a Rua da Paz, entre as Avenidas Nicomedes Alves dos Santos e das Américas, com frente para a Rua Bocaiuva, entre a Avenida Presidente Castelo Branco e Rua da Ciência, cujos parâmetros urbanísticos adequados são aqueles definidos para Zona Residencial 2





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

3º Trecho - Taxa de Ocupação: 70% (7) Coeficiente de aproveitamento: 1,2% (7) Afastamento Frontal Mínimo: 5,0m (7) Afastamento Lateral e Fundo Mínimo: 1,50m (7) Testada Mínima do Lote /Dimensão mínima do Lote: De acordo com as restrições da loteadora (7) ... 5. As edificações deverão ter no máximo, subsolo, térreo e pavimento superior. ... 8. sem correspondência	ZR2 3º Trecho - Taxa de Ocupação: 70% (7) Coeficiente de aproveitamento: 4,0% (7)(8) Afastamento Frontal Mínimo: 3,0m (7)(8) Afastamento Lateral e Fundo Mínimo: 1,5m(7) Testada Mínima do Lote /Dimensão mínima do Lote: De acordo com as restrições da loteadora (7)(8) ... 5. As edificações deverão ter no máximo, subsolo, térreo e dois pavimentos superior acima do pavimento térreo e que não exceda a altura de 15,00 ... 8. Nos lotes do loteamento Jardim Indaiá (atual Jardim Karaíba) confrontantes com a ADE-II - 3º Trecho e SVA (Setor de Vias Arteriais) localizados na ZR1, prevalecem os índices urbanísticos e usos que forem menos restritivos
--	---

Este é, em síntese, o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO:

Prefacialmente, impede salientar que a emissão de parecer por esta Comissão não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores desta Casa de Leis, porquanto é composta pelos representantes eleitos e constitui-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento investidos nas competências para exame das regras regimentais.

A Comissão se pauta pela importância de uma análise rigorosa de constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa para que o Parlamento possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia e a justiça social.

Dessa forma, a opinião exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros da Casa na votação e apreciação do presente parecer.

O parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame nos termos do artigo 134 do Regimento Interno (Resolução 031/2002).

Nos termos do inciso I do artigo 94 da Resolução supra, cabe às comissões, em razão de sua competência ou da finalidade de sua constituição apreciar os assuntos ou proposições submetidas ao seu exame e sobre eles emitir parecer.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Assim, são atribuições da Comissão de Legislação, Justiça e Redação nos termos do inciso IV do artigo 102 do Regimento Interno, a saber:

“Art. 102 - A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação incumbindo, especificamente:

(...)

IV - Legislação, Justiça e Redação:

- a) aspectos jurídico constitucional, legal e regimental das proposições, para efeito de admissibilidade e tramitação;
- b) adequação de proposições às normas legais e regimentais;
- c) redação final e proposição;
- d) análise de legalidade na publicidade dos atos oficiais;
- e) manifestar-se em recursos previstos neste Regimento. (grifos nossos)

II.I. Da adequação da via eleita

Inicialmente, cumpre destacar que o Nobre Vereador Autor observou corretamente a espécie normativa aplicável à matéria em exame, eis que fora protocolizada a iniciativa sob a forma de *projeto de lei Complementar*. (art. 31, V)

Nesse sentido, uma vez estabelecida a lei Complementar como norma existente e válida no âmbito municipal.

há de se inferir como cumprido o requisito da espécie normativa aplicável *in casu*, pelo que se reveste o projeto, em um primeiro momento, de legalidade e constitucionalidade sob o aspecto formal.

II.II. Da competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local e promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (artigo 30, I e VIII, da Lei Maior)

Com a inauguração do novo Estado Democrático brasileiro, decorrente da promulgação da Constituição Republicana de 1988, buscou o constituinte originário fundar relação harmônica tanto entre os Poderes do Estado (artigo 2º), quanto entre os entes federados.

Dentre os métodos encontrados pelo legislador constitucional para conservar a integridade nacional, destaca-se a repartição constitucional de competências, prevista, mormente, do artigo 21 ao 24, c.c. artigo 30, da Lei Maior.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Em virtude de, no Estado federado, haver mais de uma ordem jurídica incidente sobre o mesmo território e as mesmas pessoas, leciona o celebrado autor Gilmar Ferreira Mendes¹, Ministro do E. Supremo Tribunal Federal, que *“a repartição de competências consiste na atribuição, pela Constituição Federal, a cada ordenamento de uma matéria que lhe seja própria”*.

Por meio da sobredita divisão, definem-se mecanismos que favoreçam a eficácia da ação estatal, evitando conflitos e desperdício de esforços e recursos dos entes federados na busca pela solução dos impasses sociais.

Para os fins deste parecer, destaca-se a competência dos Municípios de “legislar sobre assuntos de interesse local” e “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (artigo 30, I e VIII, da Carta Republicana).

Logo, respeitadas as diretrizes constitucionais, bem como o regramento geral da normatização estadual, reputa-se como **competente** o Município para legislar, em tese, sobre a temática proposta na sua esfera de atuação.

O projeto em questão é, destarte, constitucional e legalmente formal, no que concerne à competência da esfera governamental para regulamentar a matéria pretendida.

II.III. Do conflito jurisprudencial acerca da exclusividade ou não de iniciativa do Chefe do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo

Uma vez averiguada a adequação da espécie normativa e definido o ente federativo competente para disciplinar a matéria objeto da propositura, parte-se para o terceiro plano da análise da constitucionalidade/legalidade formal, qual seja, de onde deve partir a iniciativa da propositura para criação de direito novo.

Genericamente, o artigo 22, da LOM, preconiza que a iniciativa das leis complementares e ordinárias, respeitadas as limitações da Constituição Federal, cabe a qualquer Vereador, às Comissões da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos definidos nesta Lei Orgânica”, sempre observado o interesse local de que se reveste a pretensa norma.

Desse modo, não dispondo a Constituição Republicana, a Carta Mineira ou a Lei Orgânica do Município em sentido contrário, quaisquer dos legitimados supra podem impulsionar o Poder Legislativo a apreciar a edição de nova norma a ser incluída no arcabouço jurídico municipal.

¹ BRANCO. Paulo Gustavo Gonet. MENDES. Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. rev. e atual. - São Paulo: Saraiva. 2014. p. 736-737 da versão digital.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Contudo, mormente em respeito ao Princípio Constitucional da Separação de Poderes (artigo 2º, da Constituição Federal, c.c. artigo 2º, da LOM, e artigo 6º, da Constituição Mineira, este último de observância obrigatória nos Municípios por força do artigo 28, da LOM), o legislador constituinte definiu determinadas matérias cuja iniciativa deve partir de legitimados específicos, sob pena de, não respeitada a disciplina constitucional, eivar-se a norma de inconstitucionalidade formal e material.

Em âmbito nacional, a Constituição Federal afirma que **o desenvolvimento urbano e o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade é tarefa do Poder Público municipal** (artigo 182, *caput*), o que compreende o planejamento do desenvolvimento das cidades e da distribuição de atividades econômicas do Município, visando a evitar e corrigir distorções de crescimento urbano e eventuais efeitos negativos sobre o meio ambiente; ordenação e controle do uso do solo, com o escopo de obstar a instalação de empreendimentos e atividades sem a previsão de infraestrutura compatível; bem como a oitiva do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (artigo 2º, IV, VI e XIII, da Lei Federal nº 10.257/2001, respectivamente).

Por outro lado, existem precedentes que refutam quaisquer interpretações que confirmam a iniciativa exclusiva da Chefia do Executivo para disciplinar a matéria com base nos dispositivos supra; defendendo que normas editadas por iniciativa parlamentar sobre uso e ocupação do solo encontram sim guarida constitucional, porquanto **inexistente qualquer previsão expressa que vede a iniciativa concorrente (ADI nº 2065174-34.2014.8.26.0000, Rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, D.J.: 06/08/2014; ADI nº 049816-60.2010.8.26.0000, Rel. para o acórdão Des. Hamilton Elliot Akel, D.J.: 14/09/2011, dentre outros)**.

Em ocorrência isolada, o **E. STF chegou a se manifestar sobre a temática**, asseverando que *“inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria (...) (lei municipal versando sobre loteamento, uso de lote, ocupação máxima e altura das edificações, uso e ocupação do solo urbano e zoneamento)”*

Desta feita, por se tratar de tema controverso, com argumentos criteriosos e bem fundamentados tanto a favor da prevalência da exclusividade da iniciativa à Chefia do Executivo, quanto à natureza concorrente da iniciativa, o que validaria o impulso legislativo de origem parlamentar, esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação já se posicionou em Pareceres anteriores sobre a deflagração de matéria de Uso e Ocupação do Solo ser concorrente.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

II.IV. Da ausência de planejamento e estudos à apresentação da propositura

Não obstante a divergência jurisprudencial acima relatada, o fato é que tanto os acórdãos que decidem pela exclusividade da iniciativa, quanto os que reconhecem a concorrência, são uníssomos no sentido de que **todo e qualquer projeto que venha a modificar o planejamento de uso e ocupação do solo**, em qualquer modalidade, **deve vir acompanhado de estudos e planejamentos técnicos, submetidos à análise e participação comunitária, este último quando necessário.**

Nesse sentido:

“CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.274/09 DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES. PROCESSO LEGISLATIVO. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. PROCEDÊNCIA. **É inconstitucional lei municipal que altera a legislação de uso e ocupação do solo urbano sem** assegurar a participação comunitária em seu processo legislativo, bem como **o planejamento técnico** (arts.180, I, II e V, 181 e 191, CE).” (grifos nossos *in* ADI 0494816-60.2010.8.26.000, Rel. Des. JOSÉ REYNALDO, v.u., 14.09.2011).

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município - **Necessidade de ser o processo legislativo** - tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera - **integrado por estudos técnicos** e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu - Audiência do Conselho Municipal de Política Urbana que não supre a exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa Ação procedente.” (grifos nossos *in* ADI 0207644-30.2011.8.26.0000, Rel. Des. WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, v.u., 21.03.2012).

É o que também se depreende do texto da Constituição Federal, quando esta assevera ser da competência municipal *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante **planejamento** e **controle** do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* (artigo 30, VIII, com grifos nossos).

Na lição de HELY LOPES MEIRELLES²,

2 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva. São Paulo: Malheiros. 2006. p. 563.





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

“O controle do uso do solo urbano apresenta-se como das mais prementes necessidades em nossos dias, em que o fenômeno da urbanização dominou todos os povos e degradou as cidades mais humanas, dificultando a vida de seus moradores pela redução dos espaços habitáveis, pela deficiência de transportes coletivos, pela insuficiência dos equipamentos comunitários, pela promiscuidade do comércio e da indústria com as áreas de residência e lazer.”

Por esta razão, **“toda e qualquer alteração no uso do solo da cidade deve ser objeto de estudo local a fim de que sejam analisadas as implicações ambientais, sociais e urbanísticas, bem como os resultados advindos de tais alterações. Essa função compete ao Poder Executivo por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento responsável pelos estudos técnicos prévios pertinentes a implantação dos instrumentos e na consolidação do sistema de planejamento da cidade.”** (grifos nossos in ADI 0375653-86.2010.8.26.0000, Rel. Des. Ribeiro dos Santos, D.J.: 16/02/2011)

Significa dizer que, seja a iniciativa parlamentar, seja do alcaide, o feito deverá **sempre** vir acompanhado de estudos prévios realizados pelo órgão municipal competente e dotado de corpo técnico suficientemente qualificado para avaliar o impacto das alterações no contexto do ordenamento urbano, que é a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento, no Projeto em análise ao compulsarmos a proposição, não vislumbramos qualquer documento da Secretaria de Planejamento Urbano atestando a viabilidade da alteração pretendida.

Assim sendo, tem-se que o feito em epígrafe é maculado por inconstitucionalidade e ilegalidade, porquanto ausentes os estudos e planejamentos que deveriam acompanhar a propositura.

Neste mesmo diapasão há a Recomendação da 10ª Promotoria de Justiça, nos seguintes termos:

“(…) Recomenda ao Poder Legislativo, na Pessoa de seu dirigente maior

Que se abstenha de dar prosseguimento na tramitação e votação de qualquer projeto que esteja na Casa Legislativa de Uberlândia, visando a alteração de zoneamento (usos e índices urbanísticos) em qualquer região da cidade, **que não tenha sido precedido de audiência pública.** (destacamos)

O Ministério Público alerta que o não cumprimento da recomendação acima importará na tomada de medidas judiciais cabíveis, inclusive da apuração de responsabilidade administrativa, cível e criminal dos agentes, cuja ação ou omissão serão entendidas como manifestação de implícita negativa de vontade. (g.n.)

(...)”





Câmara Municipal de Uberlândia

Minas Gerais

Tais vícios, contudo, mostram-se sanáveis acaso seja, a proposta, instruída de estudos e documentos de ordem técnica que comprovem a sustentabilidade e viabilidade da autorização, bem como a concordância do Ministério Público, e caso seja necessário, a realização de audiências públicas que possibilitem a participação comunitária no processo legislativo.

Mais uma vez ressalta-se que nenhum parecer tem a primazia da verdade absoluta, pois trazem em cada linha aquilo que estudam sobre a questão analisada, para ao final opinarem pela legalidade e constitucionalidade ou o contrário em cada propositura.

Os pareceres não devem encerrar a questão, pois o direito não é uma ciência exata, e deve se respeitar as correntes de entendimentos sobre uma tese ou outra que se encontra no bojo de cada projeto analisado.

Nesse sentido, há que sempre ser considerado como de natureza opinativa e que não vinculante, o parecer da Comissão, pois a convicção dos membros desta Casa é assegurada pela soberania do Plenário.

Este é o Parecer, s.m.j.

III - CONCLUSÃO - VOTO VENCIDO

Depois de realizada a análise legal do referido ao Projeto, este Vereador membro da Comissão de Legislação, Justiça e Redação opina pela **inconstitucionalidade sanável** e **legalidade** do Projeto de Lei Complementar nº 118/2024

Sala das Comissões, 12 de agosto de 2024

Carrijo
Membro

