



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

PJ/PG.Nº 035/2024

Do: Procurador Geral
Ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Contagem-MG

Senhor Presidente:

Instados a emitir parecer sobre o Projeto de Lei Complementar nº 043/2023, de autoria do Vereador Alex Chiodi, que “Institui o Programa de Regularização Fundiária”, cumpre-nos manifestar:

Trata-se de Projeto de Lei Complementar que tem por escopo instituir programa municipal de regularização fundiária no âmbito do município de Contagem.

Ab initio, destaca-se que o artigo 30, incisos I e II, da Constituição da República determina a competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
(...)”

Destaca-se, ainda, que o Projeto de Lei em exame não trata de matéria incluída no rol de competência privativa do Poder Executivo.

Nesse sentido, vale mencionar que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo.

Assim, não se permite interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

Nesses termos, tem-se o entendimento do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL:**



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO STF. 1. O entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que “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” (ARE 878.911 RG, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016). 2. Agravo interno a que se nega provimento.” (RE 871658 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 10/08/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-174 DIVULG 23-08-2018 PUBLIC 24-08-2018). (destacamos)

“(…) NÃO USURPA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEI QUE, EMBORA CRIE DESPESA PARA A ADMINISTRAÇÃO, NÃO TRATA DA SUA ESTRUTURA OU DA ATRIBUIÇÃO DE SEUS ÓRGÃOS NEM DO REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (...)” (RE 1249269 AgR-segundo, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-222 DIVULG 04-09-2020 PUBLIC 08-09-2020). (destacamos)

E em igual sentido já se posicionou o Egrégio **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**:

(...) Nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal "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. (STF, ARE 878911 R G, Relator(a): Min. GILMAR MENDES). (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.147817-1/000, Relator(a): Des.(a) Wanderley Paiva , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/07/2020, publicação da súmula em 29/07/2020)(destacamos)

“(…) Não se verifica indevida intromissão do Poder Legislativo no âmbito do Poder Executivo, tampouco usurpação da competência privativa do Prefeito, à luz do artigo 66, inciso III,



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

por se tratar de atividade legiferante de interesse local e comum aos Poderes municipais.

- O Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, decidiu, no julgamento do ARE n.º 878.911/RJ que: "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." (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.19.057799-9/000, Relator(a): Des.(a) Amorim Siqueira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 27/05/2020, publicação da súmula em 03/06/2020) (destacamos)

Com efeito, nos termos do art. 6º, da Constituição da República, o direito à moradia encontra-se arrolado dentre os direitos fundamentais sociais, de modo que nenhuma norma infraconstitucional poderá ser contrária aos seus preceitos. Além disso, releva notar que o art. 23, IX, da Constituição da República determina que é competência comum da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básicos.

A Lei Orgânica Municipal também corrobora o disposto na proposição.

No que concerne à moradia, importa destacar o art. 190 c/c o art.192, da Lei Orgânica de Contagem, dispõe que o Poder Público adotará instrumentos para efetivar o direito de todos à moradia, em condições dignas, mediante políticas habitacionais que considerem as peculiaridades regionais e garantam a participação da sociedade civil e é competência do Município a elaboração de política habitacional integrada à política urbana.

Por fim, é importante registrar que o projeto está fundamentado também no Plano Diretor do Município, que estabelece em seu art. 277 o dever de se instituir Programa Municipal de Regularização Fundiária e Edilícia em núcleos urbanos e edificações informais, *verbis*:

“Art. 277. Deverá ser instituído Programa Municipal de Regularização Fundiária e Edilícia em núcleos urbanos e edificações informais, verificadas as condições legais, com abrangência em todo o território municipal, estruturado nos seguintes eixos de ação (...)”

Em que pese a competência concorrente para a proposição em exame, no que tange ao aspecto material da emenda, importante destacar que a Constituição da República, em seu artigo 29, inciso XII, prescreve a necessidade da participação das associações representativas da sociedade no planejamento municipal, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (...).”

E, em simetria com a Constituição da República, a Lei Orgânica Municipal afirma em seu art. 188 que os Municípios deverão assegurar a participação da sociedade também na elaboração dos projetos que decorram do plano diretor, *in verbis*:

“Art. 188. Na elaboração do Plano Diretor e dos programas e projetos dele decorrentes, o Poder Público assegurará a ampla participação da sociedade civil organizada.”

No mesmo sentido, a Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana, também prevê, em seu art. 40, §4º a participação da população na elaboração do plano diretor:

“Art. 40 (...)

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*
- a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*
- o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.”*

“Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;*
- debates, audiências e consultas públicas;*



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

- *conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;*
- *iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”.*

Os dispositivos acima elucidados têm por objetivo obedecer aos princípios estatuidos no *caput* e no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, que dispõe que a República Federativa do Brasil constitui-se em um Estado Democrático de Direito, onde o povo tem acesso ao processo de formação da vontade estatal.

Assim, os princípios da democracia e da soberania popular fundamentam a participação popular como requisito constitucional do plano diretor e das demais legislações que alteram o planejamento municipal.

Dessa forma, o planejamento participativo, a partir da Constituição, não é mera vontade dos governantes, mas sim um requisito obrigatório para todas as fases do processo dos instrumentos de planejamento urbanísticos.

E, com base no estabelecido no art. 29, XII, da Constituição Federal, alhures mencionado, que assegura a participação popular no planejamento municipal, esse preceito se transforma em requisito para verificar a constitucionalidade de qualquer modificação que influo no plano diretor e no planejamento urbano do Município.

Nessa senda, acresce destacar que, conforme previsão do art. 52 da Lei Federal 10.257/2001 em caso de descumprimento dos requisitos contidos nos incisos I a III do §4º do art. 40, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis.

Acerca do tema, a jurisprudência é pacífica no que tange a necessidade da participação popular na elaboração de normas que importem em alteração do plano diretor, e nesse sentido vale trazer a baila o posicionamento jurisprudencial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LIMINAR - FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA AUSENTES - INDEFERIMENTO.

Por ocasião do julgamento do ARE 878.911/RJ, o Supremo Tribunal Federal reafirmou o entendimento, em repercussão geral, de que a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, pois ao limitar o poder



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita.

Na mesma oportunidade, o STF se posicionou no sentido de que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)".

A Lei 10.257/2001, que contém o Estatuto das Cidades, exige a realização de audiências e reuniões públicas prévias à elaboração do Plano Diretor e a sua fiscalização.

A tese de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da participação democrática não merece respaldo, já que a lei questionada não trata de elaboração e fiscalização do Plano Diretor do Município, mas de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.21.080804- 4/000, Relator(a): Des.(a) Carlos Roberto de Faria , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 21/07/2022, publicação da súmula em 21/07/2022)

EMENTA: AGRADO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - PROJETO DE LEI - ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA A FASE PRÉ-LEGISLATIVA - SUSPENSÃO DO PROCESSO DE TRAMITAÇÃO REQUISITOS DO PROVIMENTO - CONFIGURAÇÃO - CABIMENTO DA MEDIDA URGENTE - MANUTENÇÃO DA DECISÃO CONCESSIVA. Consoante norma inserta no artigo 40, §4º, da Lei 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) o processo de revisão ou alteração do Plano Diretor da Cidade tem que ser precedido de uma fase pré-parlamentar que possibilite o debate e participação popular e comunitária e realização de estudo técnico. (TJMG - Agravo de Instrumento Cv 1.0209.11.008297-8/001, Rel. Des.(a) Elias Camilo, 3ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 10/05/2012, publicação da súmula em 14/05/2012)

O Supremo Tribunal Federal também se posicionou sobre a necessidade da participação popular para alteração do plano diretor, conforme demonstrado no julgado abaixo colacionado parcialmente:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCESSUAL CIVIL. PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO: ALTERAÇÃO. PARTICIPAÇÃO POPULAR. SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Relatório 1. Recurso

extraordinário interposto com base nas alíneas b e c do inc. III do art. 102 da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo, que decidiu: "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 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" (fl.145). 2. (...) DECIDO. 3. Razão jurídica não assiste ao Recorrente. (...)

4. O Desembargador Relator do caso no Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo observou: "(...) Ora, o diploma legal que dispõe sobre dito Plano Diretor é a Lei Complementar n. 210/2007. A lei sob foco altera a Lei Complementar n. 210/2007. Assim, dada a sua natureza, vista a importância da modificação que procedia, deveria, também, é intuitivo, ter sido precedida de discussão com a representação da população de Mogi Mirim. Mas, além da ausência de demonstração da participação popular no debate acerca das alterações de lei do Plano Diretor da cidade, também não restou comprovado que estudos técnicos foram realizados para sua elaboração. Como afirmado por este Órgão Especial, em matéria de extrema relevância, como esta que envolve a ocupação racional das cidades -urbanismo -exige-se que qualquer alteração normativa seja precedida de estudos técnicos profundos detalhados, com a especificação dos benefícios e prejuízos que possam advir dessa iniciativa, só se justificando mudanças quando estas efetivamente atendam ao interesse coletivo -e principalmente, sejam voltadas à garantia da qualidade de vida da população, cuja participação no processo de planejamento municipal é absolutamente indispensável (CF, arts. 29, inciso XII, e 182, CE, art. 180, inciso II) (ADIN 0408539 41.2010.8.26.0000).(...) 5. Pelo exposto, nego seguimento a este recurso extraordinário (art. 557, caput, do Código de Processo Civil e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). (718326 SP , Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 06/11/2012, Data de Publicação: DJe-225 DIVULG 14/11/2012 PUBLICAÇÃO 16/11/2012). grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Desta forma, em que pese a competência para a proposição em exame, é imperioso que se verifique o respeito as normas que determinam a participação efetiva da comunidade no planejamento urbano, nos termos do que determina a Constituição da República, a Lei Orgânica do Município e o Estatuto da Cidade.

Dessa forma, recomenda-se às Comissões a análise da correta verificação por parte do Poder Legislativo do cumprimento das exigências supramencionadas.

Para além disso, de acordo com a proposta apresentada, a determinação de prazo para que o Chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, tal como disposto no art. 2º do projeto de lei, se mostra inconstitucional, pois há usurpação da atribuição do Prefeito de analisar, de acordo com a conveniência e oportunidade, o momento mais adequado para edição do ato administrativo.

Nessa linha, é o entendimento firmado pelo Pretório Excelso, vejamos:

“Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.” (ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)(grifamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais, verifica-se vício de iniciativa na proposição no que tange as disposições acerca da celebração de convênios pelo Município.

In casu, apenas o Chefe do Poder Executivo tem a conveniência de avaliar as necessidades de contratação no ente, conforme disposto no art. 92 da Lei Orgânica de Contagem:

“Art. 92 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XIV - propor convênios, ajustes, contratos, arrendamento, aforamento e alienação de imóveis municipais;

(...)”

Nesse sentido, quanto a autorização para celebração de convênios, é pacífica a jurisprudência do **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, vejamos:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Constituição do Estado de Minas Gerais. Artigo 181, incisos I e II. Acordos e convênios celebrados entre Municípios e demais entes da Federação. Aprovação prévia da Câmara Municipal. Inconstitucionalidade. Art. 2º da Constituição Federal. **Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou o entendimento de que as normas que subordinam a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais ou Municipais, ferem o princípio da independência dos Poderes, além de transgredir os limites do controle externo previsto na Constituição Federal.** Precedentes: ADI nº 676/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso e ADI nº 165/MG, Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Ação direta que se julga procedente” (ADI 770/MG, Rel. Min. Ellen Gracie). este C. Órgão Especial reiteradamente tem entendido “que a Administração detém ordinariamente o poder de celebrar convênios.*

No mesmo sentido se manifestou o **EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS**:

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORGÂNICA MUNICIPAL - EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO OU RATIFICAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA A CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO, ACORDO OU QUALQUER OUTRO INSTRUMENTO CELEBRADO PELO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.” (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.17.094170-2/000, Relator(a): Des.(a) Audebert Delage, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/05/2018, publicação da súmula em 07/06/2018)



CÂMARA MUNICIPAL DE CONTAGEM

ESTADO DE MINAS GERAIS

Ademais, o inciso II do art. 6º dispõe além daquilo disposto na legislação federal, já o §2º do art.6º contraria o prazo já estipulado na mesma norma federal.

Dessa forma, salvo melhor juízo, a proposição requer ajustes para eliminar falhas de inconstitucionalidade e ilegalidade. Portanto, recomenda-se as seguintes modificações:

Sugestão de redação do art. 2º:

Art. 2º O Poder Executivo implantará, por lei, o Plano Municipal de Regularização Fundiária e estabelecerá os procedimentos aplicáveis à Reurb.

Sugere-se a supressão do art. 3º.

Sugestão de redação do inciso II do art. 6º:

II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Sugestão de redação do §2º do art. 6º:

§ 2º O Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento.

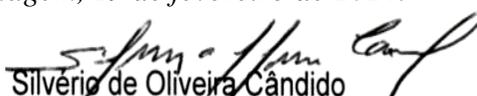
Sugestão de redação do §5º do art. 6º:

§5º As glebas parceladas para fins urbanos anteriormente a 19 de dezembro de 1979, que não possuem registro, poderão ter a sua situação jurídica regularizada mediante o registro do parcelamento, observado o disposto no art. 69 da Lei Federal nº13.465/2017.

Diante das considerações apresentadas, desde que atendidas todas as recomendações supra, manifestamo-nos pela constitucionalidade, legalidade e admissibilidade do Projeto de Lei Complementar nº 43/2023, de autoria do Vereador Alex Chiodi.

É o nosso parecer, que submetemos à apreciação de Vossa Excelência.

Contagem, 19 de fevereiro de 2024.


Silvério de Oliveira Cândido
Procurador Geral