

PARECER JURÍDICO Nº 121/2025

VETO Nº 005/2025 ao Projeto de Lei nº 046/2025, de iniciativa do Legislativo, que “ALTERA O INCISO V DO ART. 12 DA LEI MUNICIPAL 2.759/2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”

I - DA CONSULTA E O SEU OBJETO

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Foi encaminhado a esta Assessoria Jurídica, para parecer, o VETO TOTAL AO PL Nº 046/2025, de autoria dos Vereadores Oslen Dias dos Santos (Tuti), Marcos Roberto Menin, Francisco Ailton dos Santos, Adelson da Silva Rezende e Silvino Carlos Pires Pereira (Dida), em síntese com as seguintes razões:

“(…) O processo legislativo, compreendido o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto) realizados para a formação das leis, é objeto de minuciosa previsão na Constituição Federal, para que se constitua em meio garantidor da independência e harmonia dos Poderes.

O desrespeito às normas do processo legislativo, cujas linhas mestras estão traçadas na Constituição da República, conduz à inconstitucionalidade formal do ato produzido, que poderá sofrer o controle repressivo, difuso ou concentrado, por parte do Poder Judiciário.

A iniciativa, o ato que deflagra o processo legislativo, pode ser geral ou: reservada (ou privativa).

A matéria de que trata a lei em análise – uso do solo urbano – é daquelas cuja iniciativa cabe ao Prefeito. Vejamos. Sabe-se que apresentado o projeto pelo Chefe do Poder Executivo, está esaurida a sua atuação, abrindo-se caminho para a fase constitutiva da lei, que se caracteriza pela discussão e votação públicas da matéria. O ordenamento jurídico brasileiro, como se sabe, dispõe que o governo municipal é de funções divididas. As funções administrativas foram conferidas ao Prefeito, enquanto que as funções legislativas são de competência da Câmara. Administrar significa aplicar a lei ao caso concreto. Assim, no exercício de suas funções, o Prefeito é obrigado a observar as normas gerais e abstratas editadas pela Câmara, em atenção ao princípio da legalidade, a que está pautada toda atuação administrativa. Vistos esses aspectos, tem-se, no caso em análise, que o Projeto de Lei de iniciativa dos Vereadores, interfere na esfera de competência do Executivo, acarretando desequilíbrio no delicado sistema de relacionamento entre os poderes municipais. Com efeito, é irrecusável a competência da Câmara para emendar projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo, mas há alguns limites que devem ser observados e que decorrem basicamente da necessidade de se preservar a convivência pacífica dos poderes políticos, entre os quais a impossibilidade de substituir, viciar ou descaracterizar por completo a estrutura normativa. Não se trata de vedação fundada em relação de

hierarquia e subordinação, mas sim de independência e harmonia. Em tema de ordenamento urbanístico, a competência legislativa incumbe ao Poder Executivo. Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo, quando muito, formular indicações e colaborar de forma criteriosa e técnica. Logo, se a iniciativa da forma como exercida em exame for considerada válida – o que corresponde, na prática, a uma tentativa de restabelecer-se o sistema que vigorava ao tempo das Comunas, ocorrerá uma hipertrofia do Legislativo, que sempre poderá impor suas vontades ao Executivo, por meio de leis de iniciativa privativa, criando uma verdadeira relação de subordinação e hierarquia entre os poderes, incompatível com o sistema adotado pela Constituição em vigor, o qual se baseia na independência e harmonia entre os poderes, cuja observância é vital para a preservação do Estado de Direito. Na ordem constitucional vigente, não existe a mínima possibilidade de a administração municipal ser exercida pela Câmara, por intermédio da edição de leis. Em relação a esse aspecto, aliás, não paira nenhuma controvérsia, uma vez que a atual Constituição é suficientemente clara ao atribuir ao Prefeito a competência privativa para exercer, com o auxílio dos Secretários Municipais, a direção superior da administração municipal e a praticar os atos de administração, nos limites de sua competência. Se a iniciativa de lei referente ao ordenamento urbanístico é privativa do Executivo, os acréscimos e alterações realizados pela Câmara, inclusive sem qualquer respaldo técnico ou planejamento, por descaracterizar a estrutura orgânica concebida na propositura original, violam o princípio da reserva da administração. Versando o Projeto de Lei sobre matéria urbanística, de iniciativa do Poder Executivo, não cabe ao Poder Legislativo a iniciativa de proposição de Projetos de Leis por alterar matéria atinente à gestão administrativa do Município, viola preceitos contidos na Constituição do Estado de Mato Grosso. Diante do exposto, à vista das razões ora explicitadas, apresentamos o Veto total ao presente Projeto de Lei, e solicitamos a Vossas Excelências que seja mantido o veto. Esclarecemos que o Poder Executivo irá apresentar os Projetos de Leis do novo Plano Diretor e de sua legislação correlata, que tratará de forma definitiva do assunto abordado neste Projeto de Lei (...)."

O Senhor Prefeito Municipal encaminhou à Câmara Municipal a **Mensagem de Veto nº 005/2025**, comunicando a decisão de **veto total ao Projeto de Lei nº 046/2025, de iniciativa do Legislativo, que “ALTERA O INCISO V DO ART. 12 DA LEI MUNICIPAL 2.759/2022 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

A Mensagem fundamenta o veto sob o argumento de que o projeto padeceria de vício formal, por tratar de matéria de competência exclusiva do Executivo Municipal. Cabe, portanto, analisar a regularidade formal e material do veto, bem como sua conformidade às regras constitucionais, legais e regimentais.

I- DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

É o sucinto relatório.

É o sucinto relatório da justificativa do veto.

Dispõe o artigo 45, §1º, da Lei Orgânica Municipal, a competência privativa do Chefe do Poder Executivo do Município para vetar total ou parcialmente projeto de lei.

Art. 45. Os projetos de lei aprovados pela Câmara Municipal serão enviados ao Prefeito, que aquiescendo, os sancionará.

*§ 1º- Se o Prefeito julgar o projeto no **todo ou em parte inconstitucional, ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente dentro de quinze dias úteis, contados daquele em que o receber, devendo comunicar os motivos do veto ao Presidente da Câmara no prazo de quarenta e oito horas.*

Mais especificamente o artigo 186 do Regimento Interno desta Casa legislativa, prevê o poder de veto do Prefeito para matérias contrárias a constitucionalidade e ao interesse público.

*Art. 186. Se o Prefeito considerar o Projeto, **no todo ou em parte inconstitucional, ou contrário ao interesse público**, vetá-lo-á no todo ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de quarenta e oito horas ao Presidente da Câmara os motivos do Veto (LOM. Art. 52 § 1º e C. F. Art. 66 § 1º).*

A Constituição Federal, em seu art. 30, inciso VIII, estabelece que compete ao Município promover o adequado ordenamento territorial, por meio de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Por sua vez, o art. 61, §1º, inciso II da mesma Constituição define, de forma expressa, o rol das matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, como aquelas relacionadas ao regime jurídico dos servidores públicos, à criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta e indireta, à organização administrativa e aos planos orçamentários.

Esse rol é considerado taxativo e, nos termos do princípio da simetria federativa, deve ser reproduzido pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, sem ampliação de conteúdo. Assim, apenas as matérias nele expressamente previstas exigem iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

No âmbito local, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 41, adota os mesmos parâmetros, restringindo a iniciativa privativa do Executivo a temas como orçamento, estrutura administrativa, servidores e tributos. O projeto de lei ora analisado não se insere em nenhuma dessas hipóteses restritas, tratando

de tema urbanístico, matéria de competência legislativa concorrente e, portanto, legítima quanto à iniciativa parlamentar.

O Projeto de Lei em exame não cria cargos, não altera a estrutura administrativa da Prefeitura e tampouco interfere na organização interna do Poder Executivo. Também não obriga o Executivo a conceder qualquer novo alvará de funcionamento, competência essa que permanece exclusiva da Administração Municipal.

O que se propõe é conferir segurança jurídica a estabelecimentos comerciais que já possuem alvarás regularmente concedidos pelo próprio Poder Executivo, sob seus critérios técnicos e legais, ainda que situados em áreas classificadas como exclusivamente residenciais.

Ressalte-se que os alvarás foram emitidos com respaldo nas normas vigentes à época, e os estabelecimentos seguem operando nas mesmas condições autorizadas originalmente. Nessa hipótese, aplica-se o princípio do direito adquirido, desde que mantidas as circunstâncias que justificaram a concessão inicial.

A norma não cria novas permissões nem interfere na prerrogativa do Executivo de fiscalizar ou licenciar. Apenas reconhece situações consolidadas, impedindo que legislações futuras imponham fechamento a comércios legalmente instalados há anos, que hoje integram a dinâmica econômica e social dos bairros.

Trata-se, portanto, de medida que resguarda a segurança jurídica, protege a boa-fé e estimula a economia local, tudo dentro da competência legislativa municipal.

Já há jurisprudência no sentido de que projetos de lei que tratam de zoneamento urbano, uso e ocupação do solo e regras gerais de ordenamento territorial não invadem a competência do Poder Executivo, salvo quando criam obrigações administrativas diretas ou alteram a estrutura da administração pública.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE MURIAÉ - LEI COMPLEMENTAR Nº 6.086/2021 - INICIATIVA PARLAMENTAR - PARCELAMENTO E USO DO SOLO - VÍCIO DE INICIATIVA - NÃO CONFIGURAÇÃO - REPRESENTAÇÃO INACOLHIDA. - 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" ("in" "Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733). - A matéria objeto da Lei Complementar nº 6.086/2021, do Município de Muriaé, qual seja o parcelamento e uso do solo urbano, não se insere em nenhuma daquelas cuja iniciativa do projeto de lei recaia privativamente sobre o Chefe do Poder Executivo, não havendo se falar, pois, em inconstitucionalidade formal pelo fato de ser oriunda de iniciativa parlamentar - Conforme precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste col. Órgão Especial é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo a competência para deflagrar processo legislativo acerca de parcelamento e uso do solo. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 08084737020218130000, Relator.: Des.(a) Belizário de Lacerda, Data de Julgamento: 08/02/2023, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 17/02/2023).

Nesse mesmo sentido:

(STJ - AREsp: 2753661, Relator.: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Publicação: Data da Publicação DJ 03/12/2024).

Diante disso, conclui-se que o projeto apenas reconhece situações já consolidadas, garantindo segurança jurídica a quem já tinha autorização legal.

A Constituição dá competência ao Município para legislar sobre ordenamento urbano e não reserva essa iniciativa ao Prefeito. Portanto, não há vício de iniciativa.

II- CONCLUSÃO

À vista do exposto, a Procuradoria Jurídica **OPINA favorável a tramitação do veto** na forma prevista na Lei Orgânica e no Regimento Interno desta Casa de Leis.

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo.

Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. **Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei.** Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF). (grifamos).

Ao analisarmos a matéria **constatamos que NÃO assiste razão ao Senhor Prefeito**, não havendo, portanto, qualquer empecilho na legislação municipal quanto ao Projeto de Lei em análise.

Diante do exposto, esta Secretária Jurídica mantém o entendimento exposto no parecer inicial, ou seja, pela viabilidade e constitucionalidade do Projeto de Lei n.º 046/2025, de autoria dos Vereadores Oslen Dias dos Santos (Tuti), Marcos Roberto Menin, Francisco Ailton dos Santos, Adelson da Silva Rezende e Silvino Carlos Pires Pereira (Dida).

A apreciação do VETO deverá seguir os procedimentos previstos no artigo 45 da Lei Orgânica Municipal e artigo 186 e seguintes do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Salvo melhor juízo, esse é o parecer.

Alta Floresta – MT, 06 de outubro de 2025.

Kathiane C. Borges
OAB/MT 31.082
Secretaria Jurídica

Lilyan M. da S. Nascimento
OAB/MT 33.646
Secretaria Jurídica

Página 6