

# Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO

CNPJ 15.023.906/0001-07

Protocolo/Processo N° 061/2022

junto Proj. Lei 2.165/2022

Veto n° 002/2022

**VETO N° 002/2022**

Publicado no Diário Oficial de Contas  
(DOC/TC-MT)

Edição n° 2757 Pág(s) 22 e 23

De 13/12/2022 a 14/12/2022

Wagner B. Martins

Senhor Presidente,

Processo N° 1

Ilustres Vereadores

Reporto-me a Vossa Excelência para comunicar-lhe que, no exercício da prerrogativa prevista no §1º, do art. 45 c/c artigo 59, § 1º, inciso IV, ambos da Lei Orgânica do Município, decidi opor **veto parcial ao Projeto de Lei n° 2.165/2022**, de iniciativa do Executivo, que **“DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE ALTA FLORESTA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**.

## RAZÕES DO VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI N.º 2.165/2022

A ilustre Vereadora Ilmarli Francisca Teixeira apresentou à deliberação dos seus pares a Emenda Modificativa 020/2022, e as Emendas Aditivas 021/2022, 023/2022 e 024/2022, e o ilustre Vereador Francisco Ailton dos Santos apresentou a Emenda Aditiva 033/2022 ao Projeto de Lei em comento, aprovado pelos membros dessa Casa Legislativa, sendo submetido à apreciação do Chefe do Poder Executivo, em conformidade com o estabelecido pela Lei Orgânica Municipal.

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.

Ocorre, porém, que as mencionadas emendas aditivas e modificativa descaracterizaram o projeto de lei apresentado pelo Executivo.

Vejamos.

A emenda 020/2022, que modifica a redação do inciso II do art. 56 dispondo medidas de testada e área do lote, menores dos que os propostos, desvirtuando o objetivo do projeto original.

A emenda 021/2022, que resultou na adição dos arts. 62 e 63, trata do parcelamentos habitacionais sociais, impondo exigências que destoam da legislação atual





# Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO

CNPJ 15.023.906/0001-07

e condicionam à observância de regulamentos de outras instituições que não se sobrepõe às normas municipais.

As emendas 023/2022 e 024/2022 dispõe sobre Condomínios Industriais e Loteamentos Industriais, contrariam as normativas do Plano Diretor em vigor. As referidas emendas são impertinentes, pois tratam de matéria alheia à disposta no Projeto Original, e inoportuna, pois deverá ser apresentada proposta de nova regulamentação após aprovação das alterações necessárias no Plano Diretor.

Da mesma sorte a ementa 33, que acrescenta o inciso V no artigo 12, autorizando o uso comercial de lotes em loteamentos exclusivamente residencial, é matéria estranha ao Projeto Original, sendo impertinente, vez que destoia do ordenamento jurídico atual, posto que existem atividades que não são permitidas em áreas residenciais, e o referido dispositivo não faz qualquer menção à quaisquer restrições.

Assim, essas emendas criam situações que fogem ao escopo da lei objurgada e à ordenação urbanística proposta.

Sabe-se que apresentado o projeto pelo Chefe do Poder Executivo, está exaurida a sua atuação, abrindo-se caminho para a fase constitutiva da lei, que se caracteriza pela discussão e votação públicas da matéria. Nessa fase, se sobressai o poder de emendar, prerrogativa inerente à função legislativa do parlamentar, que não é absoluta, pois se encontra limitada às restrições impostas, em *numerus clausus*, pela Constituição Federal (arts. 63, I e 166, § 3º, I e II).

Da interpretação das normas que regem o processo legislativo, pode-se afirmar que a limitação ao poder de emendar projetos de lei de iniciativa reservada do Poder Executivo existe no sentido de evitar: (a) aumento de despesa não prevista, inicialmente; ou então (b) ***a desfiguração da proposta inicial, seja pela inclusão de regra que com ela não guarde pertinência temática; seja ainda pela alteração extrema do texto originário, que rende ensejo a regulação, praticamente e substancialmente, distinta da proposta original.***

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.

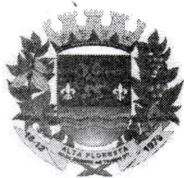
Vistos esses aspectos, tem-se, no caso em análise, que as modificações implementadas pela Câmara de Vereadores, por meio emendas anteriormente transcritas, realmente desfiguraram o projeto original, rompendo com sua estrutura orgânica concebida.

As modificações operadas pelas referidas emendas ao Projeto de Lei nº 2.165/2022, desprovidas de justificativa técnica, inclusive, acabaram por desvirtuar e desconfigurar o projeto de lei original.

Ao assim proceder, a Câmara Municipal acabou por interferir na esfera de competência do Executivo, acarretando tal iniciativa o ~~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





# Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO

CNPJ 15.023.906/0001-07

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 emendas substitutivas e aditivas a 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 apresentação de emendas que possam desvirtuar ou modificar a proposta original.

Pelo contrário, a propositura, por membros do Legislativo, de emendas em quantidade e extensão significativas ao projeto de lei do Poder Executivo, responsáveis por alterar matéria atinente à gestão administrativa do Município, viola preceitos contidos na Constituição do Estado de Mato Grosso.

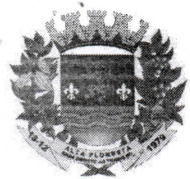
Mas não é só. O ato normativo impugnado desrespeitou, também, a necessidade de planejamento, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas ao uso do solo.

Pode-se extrair que o planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao desenvolvimento urbano.

E não poderia ser diferente, vez que eventuais alterações nesta temática produzem significativas modificações na geografia e dinâmica urbana, seja em termos de mobilidade, saneamento, questões ambientais entre outras, sendo imperiosa a elaboração de minucioso planejamento técnico destinado a apontar eventuais desdobramentos resultantes da mudança do ordenamento urbano, que por vezes é promovida pelo zoneamento.

Assim sendo, todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo,





# Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO

CNPJ 15.023.906/0001-07

seja ele geral ou individualizado, deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, justificando a exigência de planejamento e estudos técnicos.

O art. 182, caput, da CF disciplina que “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”.

O inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal prevê ainda a competência dos Municípios para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Em decorrência dos dispositivos acima apontados pode-se concluir que:

(a) a adequada política de ocupação e uso do solo é valor que conta com assento constitucional (federal e estadual);

**(b) a política de ocupação e uso adequado do solo se faz mediante planejamento e estabelecimento de diretrizes através de lei;**

(c) as diretrizes para o planejamento, ocupação e uso do solo devem constar do respectivo plano diretor, cuja elaboração depende de avaliação concreta das peculiaridades de cada Município; e

**(d) a legislação específica sobre uso e ocupação do solo deve pautar-se por adequado planejamento e participação popular.**

A norma urbanística é, por sua natureza, uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual.

Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade deve decorrer de um planejamento, definido como um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos. Não pode decorrer da simples vontade do administrador, desprovida, em muitos casos, de elementos vinculados às reais necessidades do território e de sua população.

Para que a ordenação urbanística seja legítima, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida dos habitantes da cidade e de quem por ela circule, à luz de suas reais necessidades e de critérios objetivos aferidos a partir de estudos técnicos.

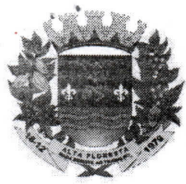
A sistemática constitucional - relativa à necessidade de planejamento, diretrizes e ordenação global da ocupação e uso do solo - evidencia que o casuísmo, nessa matéria, não é em hipótese alguma admissível.

No caso em comento, o ato normativo que altera sensivelmente a destinação do uso do solo urbano, sem realização de qualquer planejamento ou estudo específico, viola diretamente a sistemática constitucional na matéria.

Inclusive, verifica-se que ao mesmo tempo não foram providenciados estudos técnicos abalizados para as alterações promovidas por força das emendas especificadas.

A lei questionada traz inegável e direta interferência no planejamento urbano do município, comprometendo o crescimento organizado da cidade e a ocupação ordenada de seus espaços.





# Prefeitura Municipal de Alta Floresta - MT

ESTADO DE MATO GROSSO

CNPJ 15.023.906/0001-07

Deste modo, patente a inconstitucionalidade do ato normativo que, sem qualquer estudo prévio consistente, dispõe sobre a alteração do zoneamento de áreas anteriormente destinadas somente a imóveis residenciais, haja vista sua ofensa frontal aos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e §1º, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Os planos e normas urbanísticas devem levar em conta o bem-estar do povo. Cumprem esta premissa quando são sensíveis às necessidades e aspirações da comunidade. Esta sensibilidade, porém, há de ser captada por via democrática, e não idealizada autoritariamente. O planejamento urbanístico democrático pressupõe possibilidade e efetiva participação do povo na sua elaboração.

Sendo democrático, ele se coloca contra pressões ilegítimas ou equivocadas em relação ao crescimento e ordenamento da cidade, busca contê-la e orientá-las adequadamente.

O entendimento jurisprudencial sufraga a necessidade não só de prévio estudo técnico e planejamento como da participação comunitária na produção de normas de ordenamento urbanístico.

Da leitura do diploma normativo impugnado, evidencia-se considerável alteração do zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, sem que tal ato legislativo tenha sido amplamente discutido pela coletividade, em oposição aos imperativos constitucionais anteriormente esposados.

Não há que se falar em dispensa da consulta popular em alterações de zoneamento supostamente pontuais, dada a obrigatoriedade de participação popular nos projetos e temas concernentes ao ordenamento urbano.

Ademais, na hipótese em apreço, o zoneamento urbano foi significativamente modificado, com a criação, ainda que indireta, de lotes comerciais, industriais e de serviços em áreas de uso exclusivamente residencial, não sendo possível, assim, ventilar tese de alterações pontuais no zoneamento urbano.

Deste modo, padece de inconstitucionalidade o ato normativo, decorrente das emendas especificadas, que subtraíram a possibilidade e exigência constitucional da participação popular, ferindo frontalmente os princípios constitucionais estabelecidos nos arts. 182, caput e §1º, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Diante do exposto, à vista das razões ora explicitadas, apresentamos o Veto parcial ao presente Projeto de Lei, no que se refere aos acréscimos legislativos incorporados ao mesmo por iniciativa da Câmara de Vereadores, quais sejam, **parte da Emenda 021/2022, e o veto total das Emendas 020/2022, 023/2022, 024/2022 e 033/2022 ao Projeto de Lei nº 2.165/2022**, pelos motivos expostos e por estarem em dissonância com a interesse público.

Portanto, vimos, expostos os motivos, justos e legais, pedir a Vossas Excelências que seja mantido o veto.

**Prefeitura Municipal de Alta Floresta-MT, em 12 de dezembro de 2022.**

**VALDEMAR GAMBA**  
**Prefeito Municipal**