



**GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE  
GABINETE DO PREFEITO**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 28 - E/2022**

**REVOGA A LEI COMPLEMENTAR Nº49 DE 1º DE JULHO DE 2013,  
QUE DISPÕE SOBRE CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA A CONCESSÃO  
DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O Povo do Município de Conselheiro, por seus representantes, decretou:

**Art.1º.** Fica revogada a Lei Complementar nº49, de 1º de julho de 2013.

**Art.2º.** Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

**PALÁCIO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE,  
AOS 17 DIAS DO MÊS DE OUTUBRO DE 2022.**

*Mário Marcus Leão Dutra*  
Prefeito Municipal

*Cayo Marcus Noronha de Almeida Fernandes*  
Procurador

*Fabiano Luís Rodrigues Zebral*  
Subprocurador



**GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE  
GABINETE DO PREFEITO**

**JUSTIFICATIVA**

Conselheiro Lafaiete, 17 de outubro de 2022.

**Exmo. Sr. Presidente,  
Exma Sra. Vereadora,  
Exmos. Srs. Vereadores,**

A proposta de revogação da norma em questão se deve a sua inconstitucionalidade, tanto formal, quanto material.

A lei em questão teve a iniciativa e a tramitação realizadas única e exclusivamente por esta Egrégia Casa de Leis.

Ocorre que este Egrégio Tribunal de Justiça já consolidou entendimento de que **leis que tratam de matéria urbanística no que se refere a parcelamento de solo urbano, construções e edificações devem ser propostas pelo Executivo**, dada a especificidade técnica que envolve o assunto, onde os técnicos da prefeitura é quem são as pessoas mais recomendadas a analisar de conduzir.

A referida lei em proposta de revogação padece de vícios de inconstitucionalidade formal e material, uma vez que por **simetria** viola o artigo acima citado da Lei máxima do Município de Conselheiro Lafaiete; os artigos 6º, 66, inciso III, alínea "F", 90, incisos V e XIV, todos, da Constituição Estadual de Minas Gerais; e, ainda, artigos 2º, II, 61 inciso VI todos, da Constituição da República de 1988.

A Constituição Estadual, em seu artigo 61, inciso VI e 90, incisos, V e XIV, estabeleceu a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo local para dispor sobre;

*Art. 61 – Cabe à Assembleia Legislativa, com a sanção do Governador, não exigida esta para o especificado no art. 62, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, especificamente*

...

*VI – normas gerais relativas ao planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, a cargo da região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião;*

*Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:*

...

*V – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

..

*XIV - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;*



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE  
GABINETE DO PREFEITO

Da Inconstitucionalidade Material, temos ainda a violação ao art.233, inciso IV da CE;

*Art. 233 – O Estado adotará instrumentos para:*

*IV – eliminação de entrave burocrático que embarace o exercício da atividade econômica;*

Desta maneira, como é de competência do Poder Executivo tratar de questões afetadas ao **parcelamento do solo urbano, construções e edificações.**

A **legislação inconstitucional (LC 49/2013) possui a mesma redação da Lei nº10.995/2016 do Município de Belo Horizonte, que teve julgado em acórdão do TJMG em 2018 tida por inconstitucional.**

Vejamos a comparação dos textos da Legislação de Belo Horizonte julgada inconstitucional pela ADI nº 1.0000.16.097239-4 e a de Conselheiro Lafaiete;

*“...LEI Nº 10.995, DE 21 DE OUTUBRO DE 2016*

*Dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de Alvará de Construção e dá outras providências.*

*O Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte, no uso de suas atribuições legais e atendendo ao que dispõe o § 6º, combinado com o § 8º do art. 92 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, tendo sido rejeitado o Veto Total oposto pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito à Proposição de Lei nº 89/16, promulga a seguinte Lei:*

*Art. 1º - A concessão do Alvará de Construção para novas obras, além do atendimento das demais exigências constantes da legislação municipal, ficará condicionada à obtenção, por parte do empreendedor interessado, do Certificado de Baixa de Construção e Habite-se para obras anteriormente licenciadas em nome desse empreendedor e cujo prazo de entrega contratual ainda não tenha sido cumprido.*

*Parágrafo único - Para os fins desta lei, entende-se como empreendedor a empresa construtora, o grupo ou o consórcio empresarial responsável pelo empreendimento, bem como os proprietários e sócios dessas empresas.*

*Art. 2º - Para os fins desta lei será caracterizado como descumprimento do prazo de entrega contratual o atraso superior a 30 (trinta) dias, a partir da data estabelecida na obrigação assumida em contrato entre o empreendedor e o adquirente.*

*§ 1º - No caso de edificações com unidades em condomínio, será caracterizado o descumprimento do prazo de entrega contratual quando houver descumprimento do prazo de entrega estabelecido em contrato no equivalente a, pelo menos, 20% (vinte por cento) da área total do empreendimento, incluindo as áreas de uso comum.*



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE  
GABINETE DO PREFEITO

§ 2º - No caso de contrato que preveja prazo de tolerância, esse será considerado pelo Executivo até o limite de 30 (trinta) dias.

§ 3º - Para efeito de contagem do prazo limite para análise da concessão do alvará de nova edificação, será analisado no contrato de promessa de compra e venda do empreendimento já lançado ou em construção pelo solicitante que o atraso não poderá superar em qualquer circunstância o limite de 60 (sessenta) dias a contar do prazo de entrega, incluindo nessa contagem o período contratual previsto para tolerância.

§ 4º - Não será caracterizado descumprimento do prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor comprove:

I - a necessidade de extensão do prazo de entrega do empreendimento em decorrência de caso fortuito, força maior, processo judicial, bem como situação legal ou imprevisível que tenha prejudicado o andamento previsto para as obras;

II - a ocorrência de impontualidade de pagamento por mais de 50% (cinquenta por cento) dos adquirentes.

§ 5º - Na situação prevista no inciso I do § 4º deste artigo, o empreendedor deverá comprovar nexos causais que justifique o prazo de atraso na entrega do empreendimento.

Art. 3º - Juntamente com a apresentação do pedido de concessão do Alvará de Construção, o empreendedor interessado deverá protocolar junto ao Executivo:

I - Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, obtida junto à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon, que demonstre a inexistência de reclamações fundadas e relevantes a respeito do descumprimento de prazo de entrega contratual nos outros empreendimentos sob responsabilidade do mesmo empreendedor;

II - contrato social e alterações contratuais que tratem da composição societária da empresa empreendedora dos últimos 5 (cinco) anos;

III - comprovante de protocolo junto ao Procon dos documentos de que trata o inciso II do caput deste artigo....”

Este é o entendimento do nosso Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais ao caso, cujas redações normativas são “*ipsis litteris*”, vejamos;

EMENTA: VOTO VENCEDOR: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº10.995/2016 - MUNICÍPIO BELO HORIZONTE - CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DIREITO URBANÍSTICO - INICIATIVA PRIVATIVA - ENTRAVES BUROCRÁTICOS - EMBARAÇO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - AÇÃO DIRETA JULGADA

9



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE  
GABINETE DO PREFEITO

**PROCEDENTE.**

- Presente vício formal Lei Municipal de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, imputando-lhe nova obrigação de fazer da qual, até então, ela não era responsável.  
- Padece de **inconstitucionalidade material** e ofende o princípio da razoabilidade estabelecido no art.233, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais a Lei Municipal que **impõe burocracias ao exercício da atividade econômica de construtoras no âmbito do Município de Belo Horizonte.**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**

**VOTO VENCIDO:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA A CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE. PRETENSÃO REJEITADA.

(TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.097239-4/000, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , Relator(a) para o acórdão: Des.(a) Kildare Carvalho , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 09/05/2018, publicação da súmula em 14/06/2018).

**SÚMULA: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE"**

Assim, a promulgação da referida lei ofendeu o princípio constitucional da independência e harmonia dos poderes, inserido no artigo 2º da Constituição da República e nos artigos 6º e 173 da Constituição do Estado, em decorrência do **"cerceamento, por órgão situado na esfera de outro Poder, da atuação do Executivo na instauração autônomo e privativa do processo de formação das leis"**(STF, ADIn 637-1/MA, Rel.Min. Sepúlveda Pertence, acórdão publicado no D.J.U de 1/10/2004).

O princípio da divisão de poderes, **"garantia básica do equilíbrio de poderes na dinâmica do Estado, condição essencial, por sua vez, de garantia do indivíduo nos seus direitos contra demasias de qualquer dos órgãos estatais"**( FAGUNDES, Miguel Seabra. O Direito na Década de 80, São Paulo: RT, 1985, p.190), pressupõe a obrigatória observância do devido processo legislativo, o que implica a absoluta impossibilidade sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Essa orientação encontra-se consagrada no Supremo Tribunal Federal, como defendeu o min. Eros Grau em voto proferido na ADIn 1124/RN, no qual consignou-se que **"o Pleno desta Corte pacificou jurisprudência no sentido de que os Estados-membros devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de violação ao clássico modelo de tripartição de poderes consagrado pelo constituinte originário"** (acórdão publicado no D.J.U de 08/04/05).



**GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE  
GABINETE DO PREFEITO**

É inquestionável o entendimento jurisprudencial predominante do Supremo Tribunal Federal no que diz respeito à inconstitucionalidade da lei que viola as regras de iniciativa legislativa reservada, como se pode verificar no seguinte julgamento de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, referente à ADIN nº 805/RS, publicado no DJ em 12/03/1999.

“Processo Legislativo: emenda de origem parlamentar, da qual decorreu aumento da despesa prevista, a projeto do Governador do Estado, em matéria reservada a iniciativa do Poder Executivo: **INCONSTITUCIONALIDADE, visto serem de observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal – entre as quais as atinentes à reserva de iniciativa – dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes.** (ADIN nº805/RS, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ 12.03.1999, p.02)”

Preceito da Lei Orgânica Municipal de Conselheiro Lafaiete-MG:

“Art. 60 – São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

**III – criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;**

Assim, e na certeza que os anseios do Executivo comungam com o do Legislativo, esperamos que o presente seja apreciado, discutido e aprovação por esta Egrégia Casa de Leis.

Ao ensejo renovamos reconhecimentos de elevada estima e distinta consideração a toda Edilidade.

*Mário Marcus Leão Dutra*  
Prefeito Municipal

*Cayo Marcus Noronha de Almeida Fernandes*  
Procurador

*Fabiano Luís Rodrigues Zebal*  
Subprocurador



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

LEI COMPLEMENTAR Nº 049, DE 1º DE JULHO DE 2013

## DISPÕE SOBRE CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA A CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E DAS OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O Presidente da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete, no uso de suas atribuições legais, tendo em vista o disposto no §7º, do art. 64, da Lei Orgânica Municipal, na alínea "a", do art. 53, e §2º, do art. 230, ambos do Regimento Interno, promulga a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º - A concessão do Alvará de Construção para novas obras, além do atendimento das demais exigências constantes da legislação municipal, ficará condicionada à obtenção, por parte do empreendedor interessado, do Certificado de Baixa de Construção e Habite-se para obras anteriormente licenciadas em nome desse empreendedor e cujo prazo de entrega contratual ainda não tenha sido cumprido.

Parágrafo único - Para fins desta Lei Complementar entende-se como empreendedor a empresa construtora, o grupo ou o consórcio empresarial responsável pelo empreendimento, bem como os proprietários e sócios dessas empresas.

Art. 2º - Para fins desta Lei Complementar será caracterizado como descumprimento do prazo de entrega contratual o atraso superior a 30 (trinta) dias a partir da data estabelecida na obrigação assumida em contrato entre empreendedor e o adquirente.

§ 1º - No caso de edificações com unidades em condomínio, será caracterizado o descumprimento no prazo de entrega contratual quando houver descumprimento do prazo de entrega estabelecido em contrato no equivalente a pelo menos 20% da área total do empreendimento, incluindo as áreas de uso comum.

§ 2º - No caso de contrato que preveja prazo de tolerância, este será considerado pelo Executivo até o limite de 60 (sessenta) dias.

§ 3º - Para efeito de contagem do prazo limite para análise da concessão do alvará de nova edificação, será analisado no contrato de promessa de compra e venda do empreendimento já lançado ou em construção pelo solicitante, que o atraso não poderá superar, em qualquer circunstância, o limite de 90 (noventa) dias a contar do prazo de entrega, que inclui nessa contagem o período contratual previsto para tolerância.

§ 4º - Não será caracterizado descumprimento no prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor comprove:

I - a necessidade de extensão do prazo de entrega do empreendimento em decorrência de caso fortuito, força maior, processo judicial, bem como situação legal ou imprevisível que tenha prejudicado o andamento previsto para as obras;

II - a ocorrência de impontualidade de pagamento por mais de 50% (cinquenta por cento) dos adquirentes;

§ 5º - Na situação prevista no inciso I do § 4º deste artigo, o empreendedor deverá comprovar nexos causais que justifique o prazo de atraso na entrega do empreendimento.

Art. 3º - Juntamente com a apresentação do pedido de concessão do Alvará de Construção o empreendedor interessado deverá protocolar junto ao Executivo:



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

I - Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, obtida junto à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON -, que demonstre a inexistência de reclamações fundadas e relevantes, a respeito do descumprimento de prazo de entrega contratual nos outros empreendimentos sob responsabilidade do mesmo empreendedor;

II - contrato social e alterações contratuais que tratem da composição societária da empresa empreendedora dos últimos 5 (cinco) anos;

III - comprovante de protocolo junto ao PROCON dos documentos de que trata o inciso II do *caput* deste artigo.

Art. 4º - Mediante análise do caso concreto, havendo justificativa fundamentada pelo atraso e estando a construtora em dia com o pagamento de multa de 1% do valor atualizado da unidade aos adquirentes, poderá vir a ser concedida certidão do PROCON municipal de maneira a viabilizar que o órgão competente do município forneça o Alvará de Construção.

Art. 5º - Não se aplicará o disposto nesta Lei Complementar ao empreendedor responsável por obra com atraso em relação ao prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor efetue depósito de caução, em dinheiro, do valor correspondente à parte do empreendimento que seja considerada inconclusa, acrescido de 10% (dez por cento).

§ 1º - O valor correspondente à parte do empreendimento considerada inconclusa será calculado com base no valor do Custo Unitário Básico por metro quadrado - CUB/m<sup>2</sup>, segundo a categoria e o padrão de acabamento do empreendimento, multiplicado pela área da construção conforme critérios da Norma Brasileira - NBR 12.721/06 - da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

§ 2º - A quantia a que se refere o *caput* deste artigo representa a garantia aos adquirentes de que a obra será concluída e ficará depositada em conta bancária cujo acesso por parte do empreendedor será bloqueado até que todas as unidades do respectivo empreendimento sejam entregues.

§ 3º - Para fins do depósito a que se refere o *caput* deste artigo, poderá ser aceita caução bancária prestada por entidade financeira de porte nacional, desde que ampla, irrevogável e irrestrita, de maneira a representar garantia aos adquirentes a qualquer momento, sem quaisquer restrições ou limite de tempo.

§ 4º - Fica vedada a apresentação de qualquer outra garantia que não em moeda corrente.

Art. 6º - O descumprimento do previsto nesta Lei Complementar sujeita os infratores, conforme cada caso, às seguintes penalidades:

I - no caso em que se comprova que a obra esteja sendo realizada por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá embargo da obra e aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento, podendo ser graduada conforme o volume de unidades negociadas;

II - na situação prevista no inciso I do *caput* deste artigo, caso se comprove que o empreendedor ao qual se concedeu o Alvará de Construção não é de fato o empreendedor que realiza a obra, haverá aplicação de multa com valor equivalente a até 20% (vinte por cento) do valor do empreendimento ao empreendedor solicitante do Alvará e também ao empreendedor executor da obra;

III - no caso em que se comprova que o Alvará de Construção tenha sido obtido por terceiro, como forma de viabilizar o lançamento de empreendimento ainda a ser



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS

construído por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra; haverá cassação imediata do Alvará de Construção concedido;

IV - no caso de promoção de publicidade e lançamento de novo empreendimento sem a obtenção do Alvará de Construção, haverá aplicação de multa ao empreendedor com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento.

Parágrafo único - O Executivo, por meio de regulamento, poderá determinar penalidades adicionais para infrações não previstas expressamente nesta Lei Complementar.

Art. 7º - O empreendedor fornecerá ao Poder Público as informações e os documentos necessários à apuração da atitude legal, de maneira a possibilitar a apuração das transações relacionadas com o empreendimento.

Parágrafo único - O não fornecimento ou o fornecimento incompleto, das informações e dos documentos de que trata o caput deste artigo, enseja a aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor do empreendimento.

Art. 8º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL DE CONSELHEIRO LAFAIETE, 1º DE JULHO DE 2012

VEREADOR BENEFONICOLAU LAPORTE  
- Presidente da Câmara -

VEREADOR ANTONIO SEVERINO DE REZENDE LOBO  
1º Secretário da Câmara



**LEI Nº 10.995, DE 21 DE OUTUBRO DE 2016**

**Dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de Alvará de Construção e dá outras providências.**

O Presidente da Câmara Municipal de Belo Horizonte, no uso de suas atribuições legais e atendendo ao que dispõe o § 6º, combinado com o § 8º do art. 92 da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, tendo sido rejeitado o Veto Total oposto pelo Excelentíssimo Senhor Prefeito à Proposição de Lei nº 89/16, promulga a seguinte Lei:

Art. 1º - A concessão do Alvará de Construção para novas obras, além do atendimento das demais exigências constantes da legislação municipal, ficará condicionada à obtenção, por parte do empreendedor interessado, do Certificado de Baixa de Construção e Habite-se para obras anteriormente licenciadas em nome desse empreendedor e cujo prazo de entrega contratual ainda não tenha sido cumprido.

Parágrafo único - Para os fins desta lei, entende-se como empreendedor a empresa construtora, o grupo ou o consórcio empresarial responsável pelo empreendimento, bem como os proprietários e sócios dessas empresas.

Art. 2º - Para os fins desta lei será caracterizado como descumprimento do prazo de entrega contratual o atraso superior a 30 (trinta) dias, a partir da data estabelecida na obrigação assumida em contrato entre o empreendedor e o adquirente.

§ 1º - No caso de edificações com unidades em condomínio, será caracterizado o descumprimento do prazo de entrega contratual quando houver descumprimento do prazo de entrega estabelecido em contrato no equivalente a, pelo menos, 20% (vinte por cento) da área total do empreendimento, incluindo as áreas de uso comum.

§ 2º - No caso de contrato que preveja prazo de tolerância, esse será considerado pelo Executivo até o limite de 30 (trinta) dias.

§ 3º - Para efeito de contagem do prazo limite para análise da concessão do alvará de nova edificação, será analisado no contrato de promessa de compra e venda do empreendimento já lançado ou em construção pelo solicitante que o atraso não poderá superar em qualquer circunstância o limite de 60 (sessenta) dias a contar do prazo de entrega, incluindo nessa contagem o período contratual previsto para tolerância.

§ 4º - Não será caracterizado descumprimento do prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor comprove:

I - a necessidade de extensão do prazo de entrega do empreendimento em decorrência de caso fortuito, força maior, processo judicial, bem como situação legal ou imprevisível que tenha prejudicado o andamento previsto para as obras;

II - a ocorrência de impontualidade de pagamento por mais de 50% (cinquenta por cento) dos adquirentes.

§ 5º - Na situação prevista no inciso I do § 4º deste artigo, o empreendedor deverá comprovar nexo causal que justifique o prazo de atraso na entrega do empreendimento.

Art. 3º - Juntamente com a apresentação do pedido de concessão do Alvará de Construção, o empreendedor interessado deverá protocolar junto ao Executivo:

I - Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, obtida junto à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon, que demonstre a inexistência de reclamações fundadas e relevantes a respeito do descumprimento de prazo de entrega contratual nos outros empreendimentos sob responsabilidade do mesmo empreendedor;

II - contrato social e alterações contratuais que tratem da composição societária da empresa empreendedora dos últimos 5 (cinco) anos;

III - comprovante de protocolo junto ao Procon dos documentos de que trata o inciso II do caput deste artigo.

Art. 4º - Mediante análise do caso concreto, havendo justificativa fundamentada pelo atraso e estando a construtora em dia com o pagamento de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da unidade aos adquirentes, por mês de atraso, poderá vir a ser concedida certidão do Procon municipal de maneira a viabilizar que o órgão competente do Município forneça o Alvará de Construção.

Art. 5º - Não se aplicará o disposto nesta lei ao empreendedor responsável por obra com atraso em relação ao prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor efetue depósito de caução, em dinheiro, do valor correspondente à parte do empreendimento que seja considerada inconclusa, acrescido de 10% (dez por cento).

§ 1º - O valor correspondente à parte do empreendimento considerada inconclusa será calculado com base no valor do Custo Unitário Básico por metro quadrado - CUB/m<sup>2</sup>, segundo a categoria e o padrão de acabamento do empreendimento, multiplicado pela área da construção conforme critérios da Norma Brasileira - NBR 12.721/06 - da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

§ 2º - A quantia a que se refere o caput deste artigo representa a garantia aos adquirentes de que a obra será concluída e ficará depositada em conta bancária cujo acesso por parte do empreendedor será bloqueado até que todas as unidades do respectivo empreendimento sejam entregues.

§ 3º - Para fins do depósito a que se refere o caput deste artigo, poderá ser aceita caução bancária prestada por entidade financeira de porte nacional, desde que ampla, irrevogável e irrestrita, de maneira a representar garantia aos adquirentes em qualquer momento, sem quaisquer restrições ou limite de tempo.

§ 4º - Fica vedada a apresentação de qualquer outra garantia que não em moeda corrente.

Art. 6º - O descumprimento do previsto nesta lei sujeita os infratores, conforme cada caso, às seguintes penalidades:

I - no caso em que se comprove que a obra esteja sendo realizada por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá embargo da obra e aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento, podendo ser graduada conforme o volume de unidades negociadas;

II - na situação prevista no inciso I do caput deste artigo, caso se comprove que o empreendedor ao qual se concedeu o Alvará de Construção não é de fato o empreendedor que realiza a obra, haverá aplicação de multa com valor equivalente a até 20% (vinte por cento) do valor do empreendimento ao empreendedor solicitante do Alvará e também ao empreendedor executor da obra;

III - no caso em que se comprove que o Alvará de Construção tenha sido obtido por terceiro, como forma de viabilizar o lançamento de empreendimento ainda a ser construído por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá cassação imediata do Alvará de Construção concedido;

IV - no caso de promoção de publicidade e lançamento de novo empreendimento sem a obtenção do Alvará de Construção, haverá aplicação de multa ao empreendedor com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento.

Parágrafo único - O Executivo, por meio de regulamento, poderá determinar penalidades adicionais para infrações não previstas expressamente nesta lei.

Art. 7º - O empreendedor fornecerá ao poder público as informações e os documentos necessários à apuração da atitude legal, de maneira a possibilitar a apuração das transações relacionadas com o empreendimento.

Parágrafo único - O não fornecimento ou o fornecimento incompleto das informações e dos documentos de que trata o caput deste artigo enseja a aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (vinte por cento) do valor do empreendimento.

Art. 8º - Caberá à Secretaria Adjunta de Regulação Urbana formar um banco de dados com os nomes e registros das construtoras, engenheiros e responsáveis técnicos que assumiram a autoria dos projetos ou edificações que foram edificadas em desacordo com a legislação vigente, podendo divulgar essa listagem de forma ampla e irrestrita, o que poderá ensejar as restrições contidas nesta lei.

Art. 9º - O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Art. 10 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Belo Horizonte, 21 de outubro de 2016

Wellington Magalhães  
Presidente

*(Originária do Projeto de Lei nº 51/13, de autoria do Vereador Léo Burguês de Castro)*



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Número do 1.0000.16.097239-4/000      Numeração 0972394-  
Relator: Des.(a) Caetano Levi Lopes  
Relator do Acórdão: Des.(a) Kildare Carvalho  
Data do Julgamento: 09/05/2018  
Data da Publicação: 14/06/2018

## EMENTA:

VOTO VENCEDOR: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº10.995/2016 - MUNICÍPIO BELO HORIZONTE - CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - DIREITO URBANÍSTICO - INICIATIVA PRIVATIVA - ENTRAVES BUROCRÁTICOS - EMBARAÇO AO EXERCÍCIO DA ATIVIDADE ECONÔMICA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

- Presente vício formal Lei Municipal de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, imputando-lhe nova obrigação de fazer da qual, até então, ela não era responsável.

- Padece de inconstitucionalidade material e ofende o princípio da razoabilidade estabelecido no art.233, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais a Lei Municipal que impõe burocracias ao exercício da atividade econômica de construtoras no âmbito do Município de Belo Horizonte.

- Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

VOTO VENCIDO: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA A CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO. MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE. PRETENSÃO REJEITADA.

1. A Constituição do Estado de Minas Gerais confere competência aos Municípios para legislarem sobre os assuntos de interesse local, notadamente sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

2. Segundo entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do ARE nº 878.911 - RJ, com repercussão geral, 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.

3. O mesmo Tribunal entende que os municípios têm competência para legislar sobre matéria consumerista e que o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação de defesa do mercado e de defesa do consumidor.

4. Não incide em inconstitucionalidade a Lei municipal nº 10.995, de 21.10.2016, de Belo Horizonte, que dispõe critérios adicionais para a concessão de alvará de construção e dá outras providências, porque trata de matéria cuja competência legislativa não é privativa do chefe do Poder Executivo.

5. Assim, não houve vício de iniciativa e afronta ao princípio constitucional da separação de Poderes.

6. Pretensão inicial da ação direta de inconstitucionalidade rejeitada

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.16.097239-4/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): PREFEITO DE BELO HORIZONTE - REQUERIDO(A)(S): CÂMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, PRESIDENTE CÂMARA MUNICIPAL BELO HORIZONTE - INTERESSADO(A)(S): SINDICADO DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO CIVIL NO ESTADO DE MINAS GERAIS - SINDUSCON



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

## ACÓRDÃO

Vistos etc., acorda, em Turma, o ÓRGÃO ESPECIAL do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, na conformidade da ata dos julgamentos, por maioria, vencido o Relator, em julgar procedente a ação direta de inconstitucionalidade

DES. CAETANO LEVI LOPES

RELATOR.

DES. KILDARE CARVALHO

RELATOR PARA O ACÓRDÃO.

DES. CAETANO LEVI LOPES (RELATOR)

O requerente aforou a presente ação direta de inconstitucionalidade contra a Câmara Municipal de Belo Horizonte. O objetivo é a declaração de inconstitucionalidade da Lei municipal nº 10.995, de 21.10.2016, que dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção e dá outras providências. Afirmou que a lei impugnada condiciona a concessão do alvará de construção para novas obras à obtenção, por parte do empreendedor interessado, do certificado de baixa de construção e habite-se para obras anteriormente licenciadas em nome desse empreendedor e cujo prazo de entrega contratual ainda não tenha sido cumprido. Asseverou que o município tem competência privativa para dispor acerca: da estrutura da Administração Pública, da organização dos serviços administrativos; e do planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Acrescentou que a lei



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

impugnada cria obrigações para a Administração Pública, aumenta a burocracia para concessão do alvará de construção, além de ser tecnicamente inviável, haja vista que a maioria dos projetos apresentados para aprovação não estão em nome do empreendedor ou responsável pela obra, mas em nome do proprietário do terreno onde a obra será realizada. Informou que o projeto de lei foi vetado pelo chefe do Poder Executivo, mas o Poder Legislativo rejeitou o veto e promulgou a lei em questão. Afirmou que houve vício de iniciativa, porque a norma versa sobre matéria de competência do chefe do Poder Executivo, e violação ao princípio da separação dos Poderes. Entende que a promulgação da norma impugnada vulnerou os artigos 90, V e XIV, 170, V, 171, I, 'f', 173 e 177, § 3º, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Requereu liminar.

A medida cautelar foi indeferida no acórdão constante no arquivo eletrônico nº 30.

O Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais - SINDUSCON-MG ingressou no processo, na qualidade de amicus curiae, manifestou-se no arquivo eletrônico nº 34. Afirmou que a iniciativa da Câmara Municipal invadiu matéria de competência legislativa da União e do Estado, interferiu na autonomia do Poder Executivo para disciplinar as atividades administrativas e criou injustificado entrave burocrático que embaraça o exercício da atividade econômica. Asseverou que houve vício de iniciativa e ofensa aos princípios da separação dos Poderes, da proporcionalidade, da razoabilidade e aos artigos 231 e 233 da Constituição estadual. Pleiteou a declaração de inconstitucionalidade da Lei municipal nº 10.995, de 21.10.2016, de Belo Horizonte.

A requerida manifestou-se no arquivo eletrônico nº 40 e asseverou ser de competência concorrente a iniciativa de lei relativa à matéria impugnada.

A douta Procuradoria Geral de Justiça foi ouvida. A Dra. Maria Angélica Said, Procuradora de Justiça, emitiu o parecer inserido no arquivo eletrônico nº 43 e opinou pela improcedência do pedido.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Cumpra-se examinar se a lei questionada é inconstitucional.

O requerente carrou, com a petição inicial, os documentos contidos nos arquivos eletrônicos nº 2 a 6. Destaco a cópia da Lei municipal nº 10.995, de 21.10.2016, de Belo Horizonte (arquivo eletrônico nº 3). Estes os fatos.

No que respeita ao direito, anoto, a priori, que a lei impugnada tem o seguinte teor:

Lei municipal nº 10.995, de 21.10.2016.

Dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de Alvará de Construção e dá outras providências.

Art. 1º. A concessão do Alvará de Construção para novas obras, além do atendimento das demais exigências constantes da legislação municipal, ficará condicionada à obtenção, por parte do empreendedor interessado, do Certificado de Baixa de Construção e Habite-se para obras anteriormente licenciadas em nome desse empreendedor e cujo prazo de entrega contratual ainda não tenha sido cumprido.

Parágrafo único - Para os fins desta lei, entende-se como empreendedor a empresa construtora, o grupo ou o consórcio empresarial responsável pelo empreendimento, bem como os proprietários e sócios dessas empresas.

Art. 2º. Para os fins desta lei será caracterizado como descumprimento do prazo de entrega contratual o atraso superior a 30 (trinta) dias, a partir da data estabelecida na obrigação assumida em contrato entre o empreendedor e o adquirente.

§ 1º. No caso de edificações com unidades em condomínio, será caracterizado o descumprimento do prazo de entrega contratual quando houver descumprimento do prazo de entrega estabelecido em



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

contrato no equivalente a, pelo menos, 20% (vinte por cento) da área total do empreendimento, incluindo as áreas de uso comum.

§ 2º. No caso de contrato que preveja prazo de tolerância, esse será considerado pelo Executivo até o limite de 30 (trinta) dias.

§ 3º. Para efeito de contagem do prazo limite para análise da concessão do alvará de nova edificação, será analisado no contrato de promessa de compra e venda do empreendimento já lançado ou em construção pelo solicitante que o atraso não poderá superar em qualquer circunstância o limite de 60 (sessenta) dias a contar do prazo de entrega, incluindo nessa contagem o período contratual previsto para tolerância.

§ 4º. Não será caracterizado descumprimento do prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor comprove:

I - a necessidade de extensão do prazo de entrega do empreendimento em decorrência de caso fortuito, força maior, processo judicial, bem como situação legal ou imprevisível que tenha prejudicado o andamento previsto para as obras;

II - a ocorrência de impontualidade de pagamento por mais de 50% (cinquenta por cento) dos adquirentes.

§ 5º. Na situação prevista no inciso I do § 4º deste artigo, o empreendedor deverá comprovar nexos causais que justifique o prazo de atraso na entrega do empreendimento.

Art. 3º. Juntamente com a apresentação do pedido de concessão do Alvará de Construção, o empreendedor interessado deverá protocolar junto ao Executivo:

I - Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, obtida junto à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon, que demonstre a inexistência de reclamações fundadas e relevantes a respeito do descumprimento de prazo de entrega



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

contratual nos outros empreendimentos sob responsabilidade do mesmo empreendedor;

II - contrato social e alterações contratuais que tratem da composição societária da empresa empreendedora dos últimos 5 (cinco) anos;

III - comprovante de protocolo junto ao Procon dos documentos de que trata o inciso II do caput deste artigo.

Art. 4°. Mediante análise do caso concreto, havendo justificativa fundamentada pelo atraso e estando a construtora em dia com o pagamento de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da unidade aos adquirentes, por mês de atraso, poderá vir a ser concedida certidão do Procon municipal de maneira a viabilizar que o órgão competente do Município forneça o Alvará de Construção.

Art. 5°. Não se aplicará o disposto nesta lei ao empreendedor responsável por obra com atraso em relação ao prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor efetue depósito de caução, em dinheiro, do valor correspondente à parte do empreendimento que seja considerada inconclusa, acrescido de 10% (dez por cento).

§ 1°. O valor correspondente à parte do empreendimento considerada inconclusa será calculado com base no valor do Custo Unitário Básico por metro quadrado - CUB/m<sup>2</sup>, segundo a categoria e o padrão de acabamento do empreendimento, multiplicado pela área da construção conforme critérios da Norma Brasileira - NBR 12.721/06 - da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

§ 2°. A quantia a que se refere o caput deste artigo representa a garantia aos adquirentes de que a obra será concluída e ficará depositada em conta bancária cujo acesso por parte do empreendedor será bloqueado até que todas as unidades do respectivo empreendimento sejam entregues.

§ 3°. Para fins do depósito a que se refere o caput deste artigo,



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

poderá ser aceita caução bancária prestada por entidade financeira de porte nacional, desde que ampla, irrevogável e irrestrita, de maneira a representar garantia aos adquirentes em qualquer momento, sem quaisquer restrições ou limite de tempo.

§ 4º. Fica vedada a apresentação de qualquer outra garantia que não em moeda corrente.

Art. 6º. O descumprimento do previsto nesta lei sujeita os infratores, conforme cada caso, às seguintes penalidades:

I - no caso em que se comprove que a obra esteja sendo realizada por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá embargo da obra e aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento, podendo ser graduada conforme o volume de unidades negociadas;

II - na situação prevista no inciso I do caput deste artigo, caso se comprove que o empreendedor ao qual se concedeu o Alvará de Construção não é de fato o empreendedor que realiza a obra, haverá aplicação de multa com valor equivalente a até 20% (vinte por cento) do valor do empreendimento ao empreendedor solicitante do Alvará e também ao empreendedor executor da obra;

III - no caso em que se comprove que o Alvará de Construção tenha sido obtido por terceiro, como forma de viabilizar o lançamento de empreendimento ainda a ser construído por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá cassação imediata do Alvará de Construção concedido;

IV - no caso de promoção de publicidade e lançamento de novo empreendimento sem a obtenção do Alvará de Construção, haverá aplicação de multa ao empreendedor com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Parágrafo único. O Executivo, por meio de regulamento, poderá determinar penalidades adicionais para infrações não previstas expressamente nesta lei.

Art. 7º. O empreendedor fornecerá ao poder público as informações e os documentos necessários à apuração da atitude legal, de maneira a possibilitar a apuração das transações relacionadas com o empreendimento.

Parágrafo único. O não fornecimento ou o fornecimento incompleto das informações e dos documentos de que trata o caput deste artigo enseja a aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (vinte por cento) do valor do empreendimento.

Art. 8º. Caberá à Secretaria Adjunta de Regulação Urbana formar um banco de dados com os nomes e registros das construtoras, engenheiros e responsáveis técnicos que assumiram a autoria dos projetos ou edificações que foram edificadas em desacordo com a legislação vigente, podendo divulgar essa listagem de forma ampla e irrestrita, o que poderá ensejar as restrições contidas nesta lei.

Art. 9º. O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Art. 10. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Feito o reparo, anoto que a Constituição da República estabelece normas de observância obrigatória para todo o ordenamento jurídico e a desconformidade de ordem material ou formal acarreta invalidade da norma infraconstitucional. Neste sentido é a lição de Carmen Lúcia Antunes Rocha na obra Constituição e constitucionalidade, Belo Horizonte: Editora Lê, 1991, p. 106:

## Inconstitucionalidade material e formal.

Configura inconstitucionalidade material a desconformidade ou incompatibilidade do conteúdo de lei, ato normativo ou



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

comportamento com o disposto em norma constitucional. A Constituição obriga. O desacatamento desta obrigação agrava o sistema, rompendo-se toda a harmonia do ordenamento, e patenteando-se a incongruência entre a norma constitucional e a infraconstitucional ou o comportamento controlado, donde exsurge a imperiosidade daquela como polo central, primário e superior do sistema.

Não apenas o agravo aos direitos fundamentais pode ser considerado inconstitucionalidade material. Qualquer agressão sofrida pela norma constitucional é inválida. O que importa, para esta constatação, é a existência de confronto e adversidade ou incompatibilidade entre conteúdo constitucionalmente posto e diverso e impossível tratamento dele em norma infraconstitucional. A supremacia constitucional não se impõe apenas pela superioridade formal, mas principalmente pelo conteúdo que se firma e se forma como embaixador do Estado e, neste, das diretrizes sobre a extensão e o exercício dos direitos e deveres pelos indivíduos em seu relacionamento sócio-político, econômico e cultural.

A inconstitucionalidade formal manifesta-se pela inobservância e descombinação na forma ou no processo de formação da lei com a norma constitucional que dela trate. Pode ocorrer em razão do processo legislativo, de circunstâncias havidas em sua tramitação, do elemento temporal diverso e inconciliável com a exigência constitucional, enfim por ausência de pureza na tramitação do processo do qual nasce a lei. Algum elemento ou formalidade ou todos os exigidos constitucionalmente terão sido agredidos para que se estampe a inconstitucionalidade formal.

E, prossegue, na p. 107:

A inconstitucionalidade formal pode manifestar-se a) pelo descumprimento de norma constitucional sobre o processo legislativo próprio e adequado à espécie adotada; b) pela desobediência a circunstância impeditiva da atuação; c) pela intempestividade da elaboração legislativa ou da adoção do comportamento indigitado



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

inconstitucional.

a) O descumprimento de norma constitucional sobre o processo legislativo próprio e adequado pode manifestar-se, à sua vez, basicamente, em três situações:

a.1) pela desobediência de norma constitucional concernente à competência para iniciar o processo legislativo;

a.2) pela contrariedade à norma constitucional sobre a competência para elaborar a lei ou o ato;

a.3) pelo desacatamento de norma constitucional referente a formalidades e à tramitação do processo no órgão legislador, seja quanto ao número de votos obtidos para a conclusão sobre o projeto; seja quanto a qualquer outra formalidade, como, por exemplo, a exigência de mais de um turno de votações para a deliberação final.

a.4) Na primeira situação anotada, a Constituição prevê a competência para a iniciativa do processo legislativo. Significa dizer que a fonte subjetiva do processo legislativo é definida constitucionalmente e, em princípio, não haverá modo de convalidar o vício.

Acrescento que a iniciativa de lei é a faculdade conferida a alguém ou a algum órgão para apresentar os projetos respectivos, segundo a lição de Alexandre de Moraes em Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, São Paulo: Atlas, 2002, p. 1095:

Iniciativa de lei é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo, podendo ser parlamentar ou extraparlamentar e concorrente ou exclusiva.

Diz-se iniciativa de lei parlamentar a prerrogativa que a Constituição confere a todos os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais/Senadores da República) de apresentação de projetos de lei.

Diz-se, por outro lado, iniciativa de lei extraparlamentar àquela



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

conferida ao Chefe do Poder Executivo, aos Tribunais Superiores, ao Ministério Público e aos cidadãos (iniciativa popular de lei).

E prossegue na p. 1.096:

As matérias enumeradas no art. 61, § 1º da Constituição Federal, cuja discussão legislativa dependem da iniciativa privativa do Presidente da República, são de observância obrigatória pelos Estados-membros que, ao disciplinar o processo legislativo no âmbito das respectivas Constituições estaduais, não poderão afastar-se da disciplina constitucional federal.

A iniciativa de leis deve obediência aos parâmetros e limites constitucionais, sob pena de violação ao princípio constitucional da independência dos Poderes, previsto nos artigos 6º e 173 da Constituição mineira.

O art. 61 da Constituição da República inseriu na esfera de atribuições do Poder Executivo, quanto à exclusividade da iniciativa, várias matérias que devem ser obrigatoriamente observadas pelos Estados-membros no âmbito das suas respectivas constituições. O art. 10 da Constituição do Estado de Minas Gerais, por simetria, enumera, taxativamente, as matérias de competência do Estado.

O art. 66, III, da Constituição do Estado de Minas Gerais, estabelece as matérias de iniciativa privativa do Governador do Estado de Minas Gerais:

Art. 66. São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

III - do Governador do Estado:

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta,



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;

d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais;

Tais matérias se inserem, em razão do princípio da simetria, na esfera de exclusiva iniciativa do chefe do Poder Executivo municipal.

O art. 30, I, da Constituição da República, dispõe que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Já o inciso VIII do referido artigo dispõe que compete aos municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Os artigos 170 e 171 da Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, conferem competência aos municípios para legislar



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

sobre os assuntos de interesse local, notadamente sobre planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano:

Art. 170. A autonomia do Município se configura no exercício de competência privativa, especialmente:

V - promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, ficando dispensada a exigência de alvará ou de qualquer outro tipo de licenciamento para o funcionamento de templo religioso e proibida limitação de caráter geográfico à sua instalação;

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;

d) a matéria indicada nos incisos I, III, IV, V e VI do artigo anterior;

Segundo entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, tratando-se de matéria relativa ao art. 30, VIII, da Constituição da República, a competência do Poder Executivo pode ser compartilhada com o Poder Legislativo:

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA LEI MUNICIPAL, DISPONDO SOBRE MATÉRIA TIDA COMO TEMA CONTEMPLADO NO ART. 30, VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS.**

2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

3. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 218.110 - SP, Segunda Turma, Relator Min. Néri da Silveira, j. em 02.04.2002, in DJ 17.05.2002)

No julgamento do ARE nº 878.911 - RJ, com repercussão geral, a Suprema Corte decidiu 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:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL.

2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias.

3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. 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.

4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.

5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878.911 RG - RJ, Tribunal Pleno, Relator Min. Gilmar Mendes, j. em 29.09.2016, Repercussão Geral - Mérito, in DJe de 11.10.2016)

Consta no voto do Relator:

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. Não se



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

permite, assim, interpretação ampliada 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.

Acrescento, tendo em conta alegação do amicus curiae, que o art. 5º, XXXII, da Constituição da República, estabelece a defesa do consumidor como direito fundamental. E, conforme entendimento do egrégio Supremo Tribunal Federal, os municípios têm competência para legislar sobre matéria consumerista, quando sobreleva o interesse local:

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.578/13 DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DO JORDÃO QUE ESTABELECE TEMPO MÁXIMO DE ESPERA PARA ATENDIMENTO EM CAIXAS DE SUPERMERCADO. MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PRECEDENTES.**

1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando a competência dos municípios para legislar sobre matéria consumerista quando sobreleva o interesse local, como ocorre no caso dos autos, em que a necessidade de um melhor atendimento aos consumidores nos supermercados e hipermercados é aferível em cada localidade, a partir da observação da realidade local. Precedentes: RE nº 880.078/SP-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe de 1º/6/16; RE nº 956.959/SP, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe de 28/6/16; RE nº 397.094/DF-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, DJ de 27/10/06.

2. Agravo regimental não provido. (RE 818.550 AgR - SP, Segunda Turma, Relator Min. Dias Toffoli, j. em 06.10.2017, in DJe 27.10.2017)

**AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONSTITUCIONAL. CONSUMIDOR. MEDIDAS DE SEGURANÇA AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS BANCÁRIOS. LEI MUNICIPAL 2.802/2009 DE ITAGUAÍ/RJ. INTERESSE LOCAL. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. PRECEDENTES. ALEGADO**



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

NECESSIDADE DE EXAME DE LEGISLAÇÃO LOCAL. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 280 DO STF. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I - Compete ao município legislar sobre medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários, uma vez que tratam de assuntos de interesse local. Precedentes.

II - Indispensável, na espécie, o exame da legislação municipal que rege as atribuições de cada um dos órgãos componentes do Poder Executivo do Município de Itaguaí para se examinar o argumento de que a Lei municipal 2.802/2009 teria instituído novas atribuições fiscalizatórias para aqueles órgãos, circunstância que torna inviável o recurso, nos termos da Súmula 280 do STF.

III - Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 747.757 AgR - RJ, Segunda Turma, Relator Min. Ricardo Lewandowski, j. em 24.06.2014, in DJe de 13.08.2014)

DEFINIÇÃO DO TEMPO MÁXIMO DE ESPERA DE CLIENTES EM FILAS DE INSTITUIÇÕES BANCÁRIAS. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. RATIFICAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA FIRMADA POR ESTA SUPREMA CORTE. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. (RE 610.221 RG - SC, Relator Min. Ellen Gracie, j. em 29.04.2010, repercussão geral - mérito, in DJe de 20.08.2010)

Os artigos 231, caput, e 233, I, II, III e IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais, estabelecem:

Art. 231. O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei.

Art. 233. O Estado adotará instrumentos para:



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

I - restrição ao abuso do poder econômico;

II - defesa, promoção e divulgação dos direitos do consumidor, educação para o consumo e estímulo à organização de associações voltadas para esse fim;

III - fiscalização e controle de qualidade, de preços e de pesos e medidas dos bens e serviços produzidos e comercializados em seu território;

IV - eliminação de entrave burocrático que embarace o exercício da atividade econômica;

Todavia, segundo já decidiu a Suprema Corte, o exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração Pública no regular exercício de seu poder de polícia e o princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação de defesa do mercado e de defesa do consumidor:

O exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração no regular exercício de seu poder de polícia... (...) O princípio da livre iniciativa, portanto, não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação de defesa do mercado e de defesa do consumidor... (RE nº 349.686 PE, Segunda Turma, Relator Min. Ellen Gracie, j. em 14.06.2005, in DJ de 05.08.2005).

Observo que a Lei municipal nº 10.995, de 21.10.2016, de Belo Horizonte, dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção e dá outras providências. A matéria não é privativa do chefe do Poder Executivo e não gera qualquer despesa para o erário público. Assim, a competência do Poder Executivo pode ser compartilhada com o Poder Legislativo, inexistindo vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

Observo, também, que a referida lei municipal cuida da limitação



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

legal condicionante da atividade econômica, para fins de regulamentação de mercado e de defesa do consumidor, sem qualquer ofensa aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, da livre iniciativa e aos artigos 231 e 233 da Constituição estadual.

Logo, não há inconstitucionalidade na Lei municipal nº 10.995, de 21.10.2016, de Belo Horizonte.

Com estes fundamentos, julgo improcedente a pretensão inicial.

Sem custas.

DES. KILDARE CARVALHO (RELATOR PARA O ACÓRDÃO)

## VOTO

Peço vênia ao eminente Desembargador Relator, para julgar procedente a presente ação direta, tecendo as seguintes considerações.

Com efeito, conforme já tenho me posicionado em situações semelhantes onde fui Relator, tenho adotado a tese da iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar projetos de lei que tratem de direito urbanístico, mais especificamente do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Com efeito, declara o art.18 da Constituição que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No Estado Federal, assinale-se que as normas não são hierarquizadas em função



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

do ente político do qual elas emanaram, mas em virtude de um critério de competências para editá-las, estabelecido pela Constituição Federal.

Neste contexto, a competência concorrente descrita no art.24 da Carta diz respeito, enfaticamente, às matérias que poderão ser objeto de regulação por quaisquer dos entes políticos que compõem a organização político-administrativa dos entes.

Assim, a meu sentir, quando o referido dispositivo constitucional diz que "compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico", quer dizer que referida competência pode ser exercida por uma, algumas ou todas as entidades políticas (incluindo o Município por força do art.30, II), explicitando para quais matérias não vige a competência exclusiva. Trata-se de competência federativa. Assim, sendo mais explícito, entende-se que cabe ao Município, enquanto ente político, legislar sobre direito urbanístico, de forma concorrente com os Estados e a União.

Tal questão, porém, não se confunde com a competência para se deflagrar o processo legislativo. Destarte, em sendo o Município competente para legislar concorrentemente sobre direito urbanístico, dentro da sua esfera, há que se identificar de quem é a competência para iniciar o projeto de lei, se será de iniciativa reservada ou compartilhada.

Vale dizer, o aspecto territorial relativo ao ente político em que a competência política poderá ser exercida (União, Estados e Município),



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

não se confunde com a titularidade daquele que, dentro da circunscrição de cada ente político, poderá iniciar o processo legislativo. Esta última, com efeito, designa o Poder titular da prerrogativa para encaminhar o projeto destinado à conversão em lei, disciplinada nos termos do art.61, da Constituição Federal.

Na hipótese em comento, tem-se dispositivos da Lei nº10.995/2016 do Município de Belo Horizonte, que dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção e dá outras providências.

Pois bem. A meu sentir, dúvida inexistente acerca da competência concorrente do Município, enquanto ente político da organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, para legislar concorrentemente com os demais entes, sobre o direito urbanístico.

Fixada a competência dos Municípios dentro da organização político-administrativa para dispor sobre direito urbanístico, cumpre agora verificar se, dentro do Município, os seus Poderes Executivo e Legislativo poderão iniciar o processo legislativo sobre a matéria.

Ao contrário do eminente Desembargador Relator, entendo ser de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo projetos de lei de tal jaez.

Isto porque a gestão da cidade decorre essencialmente da administração realizada pelo Chefe do Poder Executivo. O



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

planejamento, realocação, destinação e suas conseqüentes alterações constituem atos executivos, de funções tipicamente administrativas e de exclusiva competência do Executivo.

Ao Prefeito, dentro de sua habilitação estrutural e técnica, cabe detectar os contornos, as necessidades da população e a forma cabível de execução de assunto típico da gerência administrativa, sobretudo quanto ao estabelecimento de novas exigências para obtenção de alvarás de construção no âmbito do Município de Belo Horizonte.

É indubitável que a matéria tratada, por força do artigo art.90, XIV, da Constituição do Estado, é matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, razão pela qual peço vênua ao ilustre Desembargador Relator e julgo procedente a presente ação direta, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº10.995/2016, do Município de Belo Horizonte.

DES. EDILSON OLÍMPIO FERNANDES

Versam os autos sobre Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Belo Horizonte, visando à declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.995/2016, que dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção, ao argumento de que os dispositivos legais regulam questão atinente a postura, planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e matérias de cunho administrativo, padecendo de vício de iniciativa, por cuidar-se de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

A Constituição da República estabeleceu como critério ou fundamento de repartição de competência entre os diferentes entes federativos o denominado princípio da predominância do interesse.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Dentre o rol das competências atribuídas aos entes municipais, tanto a Constituição da República (artigo 30, incisos I e II), quanto a Constituição do Estado de Minas Gerais (artigos 165, § 1º e 169), asseguram aos Municípios a possibilidade de legislarem sobre "assuntos de interesse local", assim como a suplementação da "legislação federal e a estadual no que couber".

Como se vê, a competência municipal estabelecida nos citados dispositivos constitucionais não é taxativa, pois toda e qualquer situação que o interesse local esteja de forma preponderantemente e especificamente envolvido, deve ela ser disciplinada pelas autoridades municipais.

Entretanto, ainda que a questão tratada nos autos seja nitidamente "de interesse local", os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob pena de desrespeito ao postulado da separação dos poderes, expressamente previsto no artigo 2º da Constituição da República e no artigo 173 da Constituição Estadual.

Ao disciplinar a organização dos Poderes, o constituinte originário delimitou as funções que incumbem exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo:

Art. 66 - São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III - do Governador do Estado:

a) a fixação e a modificação dos efetivos da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar;

b) a criação de cargo e função públicos da administração direta, autárquica e fundacional e a fixação da respectiva remuneração,



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

observados os parâmetros da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

c) o regime de previdência dos militares, o regime de previdência e o regime jurídico único dos servidores públicos da administração direta, autárquica e fundacional, incluídos o provimento de cargo e a estabilidade;

d) o quadro de empregos das empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades sob controle direto ou indireto do Estado;

e) a criação, estruturação e extinção de Secretaria de Estado, órgão autônomo e entidade da administração indireta;

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

g) os planos plurianuais;

h) as diretrizes orçamentárias;

i) os orçamentos anuais;

Art. 90 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV - dispor na forma da lei, sobre a organização e atividade do Poder Executivo.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Dessa forma, a competência do Município de dispor sobre assuntos que interessam exclusivamente à municipalidade (artigo 171 da CEMG) não é atribuída indistintamente aos Poderes Legislativo e Executivo, uma vez que há matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito, consoante se depreende dos dispositivos supracitados, motivo pelo qual não se pode concluir que a Câmara Municipal pode deflagrar todo e qualquer projeto de lei, ainda que se trate de norma de interesse dos munícipes.

Contudo, conforme já decidiu o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: "a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001 - destaquei).

Com efeito, salvo as matérias taxativamente elencadas nas alíneas do inciso III do artigo 66 da CEMG, as demais questões serão de iniciativa concorrente, não havendo óbice constitucional para que o Poder Legislativo proponha lei que acarrete, inclusive, aumento de despesa ao Executivo.

Sobre o tema, o colendo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL assim decidiu, reafirmando posicionamento anterior, no julgamento do ARE 878911 RG, submetido à sistemática da repercussão geral:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 - destaquei).

A legislação ora impugnada define que a concessão de alvará de construção no Município de Belo Horizonte ficará condicionada à obtenção pelo interessado da certificação de baixa de construção e habite-se de obras anteriormente licenciadas e cuja entrega do imóvel observe o prazo contratual, estabelecendo quando ficará caracterizado o descumprimento do referido prazo:

Art. 2º - Para os fins desta lei será caracterizado como descumprimento do prazo de entrega contratual o atraso superior a 30 (trinta) dias, a partir da data estabelecida na obrigação assumida em contrato entre o empreendedor e o adquirente.

§ 1º - No caso de edificações com unidades em condomínio, será caracterizado o descumprimento do prazo de entrega contratual quando houver descumprimento do prazo de entrega estabelecido em contrato no equivalente a, pelo menos, 20% (vinte por cento) da área total do empreendimento, incluindo as áreas de uso comum.

§ 2º - No caso de contrato que preveja prazo de tolerância, esse será considerado pelo Executivo até o limite de 30 (trinta) dias.

§ 3º - Para efeito de contagem do prazo limite para análise da concessão do alvará de nova edificação, será analisado no contrato de promessa de compra e venda do empreendimento já lançado ou em construção pelo solicitante que o atraso não poderá superar em



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

qualquer circunstância o limite de 60 (sessenta) dias a contar do prazo de entrega, incluindo nessa contagem o período contratual previsto para tolerância.

§ 4º - Não será caracterizado descumprimento do prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor comprove:

I - a necessidade de extensão do prazo de entrega do empreendimento em decorrência de caso fortuito, força maior, processo judicial, bem como situação legal ou imprevisível que tenha prejudicado o andamento previsto para as obras;

II - a ocorrência de impontualidade de pagamento por mais de 50% (cinquenta por cento) dos adquirentes.

§ 5º - Na situação prevista no inciso I do § 4º deste artigo, o empreendedor deverá comprovar nexos causais que justifiquem o prazo de atraso na entrega do empreendimento.

Com o pedido de concessão de alvará de construção, a Lei Municipal nº 10.995/2016 determina que seja apresentada Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, obtida junto à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon, que demonstre a inexistência de reclamações fundadas e relevantes a respeito do descumprimento de prazo de entrega contratual em outros empreendimentos do mesmo interessado.

Outrossim, a Lei prevê que poderá ser viabilizada a concessão do alvará de construção caso haja fundada justificativa do atraso e esteja em dia com o pagamento da multa correspondente aos adquirentes, bem como na hipótese em que o interessado ofereça caução do valor correspondente à parte da obra inconclusa acrescido de 10%, além de dispor sobre penalidades para o descumprimento de suas disposições:



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Art. 6º - O descumprimento do previsto nesta lei sujeita os infratores, conforme cada caso, às seguintes penalidades:

I - no caso em que se comprove que a obra esteja sendo realizada por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá embargo da obra e aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento, podendo ser graduada conforme o volume de unidades negociadas;

II - na situação prevista no inciso I do caput deste artigo, caso se comprove que o empreendedor ao qual se concedeu o Alvará de Construção não é de fato o empreendedor que realiza a obra, haverá aplicação de multa com valor equivalente a até 20% (vinte por cento) do valor do empreendimento ao empreendedor solicitante do Alvará e também ao empreendedor executor da obra;

III - no caso em que se comprove que o Alvará de Construção tenha sido obtido por terceiro, como forma de viabilizar o lançamento de empreendimento ainda a ser construído por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá cassação imediata do Alvará de Construção concedido;

IV - no caso de promoção de publicidade e lançamento de novo empreendimento sem a obtenção do Alvará de Construção, haverá aplicação de multa ao empreendedor com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento.

Parágrafo único - O Executivo, por meio de regulamento, poderá determinar penalidades adicionais para infrações não previstas expressamente nesta lei.

Art. 7º - O empreendedor fornecerá ao poder público as informações



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

e os documentos necessários à apuração da atitude legal, de maneira a possibilitar a apuração das transações relacionadas com o empreendimento.

Parágrafo único - O não fornecimento ou o fornecimento incompleto das informações e dos documentos de que trata o caput deste artigo enseja a aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (vinte por cento) do valor do empreendimento.

A Lei Municipal nº 10.995/2016, com a devida vênia, não trata da organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública, de modo que não há que se falar em usurpação da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo.

Ainda que incumba ao Poder Executivo o exercício do poder de polícia no controle das construções, e, portanto, a alteração dos critérios para a concessão de alvará de construção impacte nos trabalhos da autoridade administrativa, a Lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias expressamente elencadas como de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo (artigo 66, inciso III, da Constituição Estadual), de modo que a disciplina de critérios para a concessão de alvará de construção em legislação originada de proposição parlamentar não evidencia a ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade e nem interfere nas atribuições do Chefe do Poder Executivo.

Note-se que o controle das construções é matéria pertinente ao direito urbanístico e que incumbe aos Municípios, consoante leciona HELY LOPES MEIRELLES:

As atribuições municipais, no campo urbanístico, desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do



## Tribunal de Justiça de Minas Gerais

solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no Código de Obras e normas complementares (Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 402, destaquei).

Todavia, a legislação impugnada não versa, propriamente, sobre o controle das construções. Embora se crie por meio dela requisitos adicionais para a concessão de alvará para a construção, tais requisitos não se relacionam ao ordenamento das construções no Município e nem relacionam com aspectos estruturais. A propósito, o mencionado e insigne doutrinador HELY LOPES MEIRELLES evidencia que são esses os objetivos do controle das construções pelos Municípios:

O controle das construções urbanas é atribuição específica do Município, não só para assegurar o ordenamento da cidade em seu conjunto, como para certificar-se da segurança, da salubridade e da funcionalidade de cada edificação, individualmente considerada. Este é o controle técnico-funcional da construção, referente à sua estrutura e ao seu uso individual, diversamente do controle urbanístico, que cuida da integração do edifício na cidade, visando a harmonizá-lo com o complexo urbano. O controle das construções se exercita, pois, sob dois aspectos: o coletivo, para o ordenamento urbano; o individual, para adequação da estrutura à função da obra.

(...) Toda construção urbana, e especialmente a edificação, fica sujeita a esse duplo controle - urbanístico e estrutural - que exige a prévia aprovação do projeto pela Prefeitura, com a subsequente expedição de alvará de construção e, posteriormente, do alvará de utilização, vulgarmente conhecido por "habite-se" (Direito municipal brasileiro).



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

São Paulo: Malheiros Editores, 1998, p. 425).

Com efeito, os requisitos para a concessão de alvará de construção criados pela Lei Municipal nº 10.995/2016 visam à proteção do consumidor, o que pode ser extraído, inclusive, da justificativa do projeto de lei que a originou de autoria parlamentar (documento nº 04 - p. 52):

Assim, ao exigir o cumprimento do prazo contratual de entrega das edificações aos adquirentes para a concessão de alvará de construção, a Lei Municipal nº 10.995/2016 não tratou diretamente de direito urbanístico, senão buscou prever medidas protetivas aos consumidores, instituindo obrigações e penalidades no contexto das relações entre construtoras e empresas do ramo imobiliário em geral e um comprador que adquire como destinatário final. Trata-se, portanto de norma sobre direito do consumidor, matéria a qual compete à União, aos Estados-membros e Distrito Federal legislar concorrentemente (artigos 24, V e VIII, CFRB/88; artigo 10, XV, "e" e "h", CEMG).

Não obstante o artigo 24 da CRFB/88 e o artigo 10 da CEMG disponham que à União cabe editar normas gerais, ficando os Estados-membros com a legislação suplementar, "a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal vem reiteradamente afirmando a competência dos municípios para legislar sobre matéria consumerista quando sobreleva o interesse local" (RE 818550 AgR, Relator Min. DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 06/10/2017).

A Lei Municipal nº 10.995/2016 instituiu uma exigência que pretendeu contribuir para a observância do prazo contratual de entrega das edificações aos adquirentes, considerado o interesse local na garantia do atendimento das condições contratuais estipuladas entre munícipes e construtoras quando da aquisição de bem imóvel muitas vezes destinado à realização do sonho da casa própria.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Entretanto, a Lei Municipal nº 10.995/2016 não observa o princípio da razoabilidade (artigo 13, caput, CEMG).

Isso porque a restrição imposta trata-se de medida desnecessária, uma vez que o ordenamento jurídico, tal como o Código de Defesa do Consumidor e a Lei nº 4.591/1964, já estabelecem medidas que acautelam os interesses do comprador de bem imóvel em obras, sendo o atraso na entrega do imóvel passível de indenização por danos moral e material, como o pagamento das despesas de moradia em outro local durante o atraso, além de aplicação da multa contratual.

Outrossim, ainda que a possibilidade de negativa de concessão de novos alvarás de construção possa funcionar como mecanismo de coibição de abusos no mercado imobiliário, a exigência imposta pela Lei Municipal nº 10.995/2016 é desproporcional, pois torna mais complexo o processo administrativo de concessão de alvarás de construção, em prejuízo do desenvolvimento do Município, sem que se vislumbre uma maior proteção ao consumidor para além do que o ordenamento jurídico já oferece.

Ao inserir a Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor no rol dos documentos exigidos para a concessão do alvará de construção, o legislador criou a presunção de que a existência de reclamação a respeito do descumprimento de prazo de entrega contratual em outro empreendimento anteriormente licenciado do mesmo requerente é legítima e suficiente para impedir novas edificações, demandando do requerente a apresentação de documentação para comprovar o contrário, tornando mais burocrático e moroso o procedimento de controle de construções, sem qualquer relação com fatores urbanístico e estrutural, em detrimento do desenvolvimento urbano e econômico do Município.

Com essas considerações, pedindo vênias aos ilustres prolores de votos em sentido contrário, julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.995/2016 do Município de Belo Horizonte.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. LEITE PRAÇA

Peço vênia ao eminente Relator, Desembargador Caetano Levi Lopes, para acompanhar o voto de divergência.

DESA. MÁRCIA MILANEZ

Rogando vênia ao E. Des. Relator, acompanho a divergência inaugurada pelo E. Des. Kildare Carvalho, para julgar procedente a presente representação, declarando a inconstitucionalidade da Lei n. 10.995/2016, do Município de Belo Horizonte, que instituiu critérios adicionais para a concessão de Alvará de Construção para novas obras.

Ao que se depreende da leitura do art. 1º da norma em questão, determina-se ali o condicionamento de concessão dos Alvarás de Construção à exigência de existência do Certificado de Baixa de Construção e Habite-se para obras anteriormente licenciadas em nome do empreendedor, cujo prazo de entrega contratual ainda não tenha sido cumprido.

Além disto, a expedição do alvará fica condicionada ainda à entrega dos documentos arrolados no art. 3º da Lei n. 10.995/2016, dentre eles a Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, a ser obtida perante o Procon.

Neste contexto, entendo que a fixação de referidas exigências extras para obtenção do alvará de construção está a ofender o princípio da razoabilidade, consubstanciando inconstitucionalidade material.

Não bastasse, também entendo que o art. 8º, que fixa nova atribuição para a Secretaria Adjunta de Regulação Urbana, está a configurar indevida ingerência na organização administrativa,



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

padecendo ainda o referido diploma de vício formal neste aspecto.

Há, portanto, vícios de inconstitucionalidade formal e material na norma objurgada.

Assim sendo, acompanho a divergência e julgo procedente a representação.

DES. EDGARD PENNA AMORIM

Pedi vista na sessão de 11/04/2018, diante do recebimento dos memoriais e da sustentação oral aos quais emprestei a devida atenção.

Após o exame mais detido da presente ADI, cheguei à mesma conclusão do em. Des. KILDARE GONÇALVES, que acolhe a representação, embora o faça sob o fundamento exclusivo da inconstitucionalidade formal da Lei nº 10.995, de 21/10/2016, do Município de Belo Horizonte.

Neste ponto, "data venia" de S. Ex.<sup>a</sup>, não comungo do entendimento de que a matéria de uso e ocupação do solo está incluída na competência de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, tampouco de que é alheia ao conceito de interesse local. Identifico apenas um vício formal pontual (art. 8º), mas, convenço-me de que o restante da legislação padece de incompatibilidade material com a Constituição do Estado.

Na verdade, a Lei municipal objurgada dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de alvará de construção e dá outras providências.

O Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado de Minas Gerais - SINDUSCON-MG, como anotado alhures, ingressou na presente ADI, na qualidade de "amicus curiae" (doc de ordem 34). Em



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

apoio à pretensão da inicial, afirmou que a iniciativa da Câmara Municipal invadiu matéria de competência legislativa da União e do Estado, interferiu na autonomia do Poder Executivo para disciplinar as atividades administrativas e criou injustificado entrave burocrático que embaraça o exercício da atividade econômica. Asseverou que houve vício de iniciativa e ofensa aos princípios da separação dos Poderes, da proporcionalidade, da razoabilidade e aos artigos 231 e 233 da Constituição Estadual.

De fato, a Lei inquinada de inconstitucional foi vetada pelo Poder Executivo Municipal e teve o veto derrubado pela Câmara Municipal de Belo Horizonte.

Os dispositivos questionados são:

Lei municipal nº 10.995, de 21.10.2016.

Dispõe sobre critérios adicionais para a concessão de Alvará de Construção e dá outras providências.

Art. 1º. A concessão do Alvará de Construção para novas obras, além do atendimento das demais exigências constantes da legislação municipal, ficará condicionada à obtenção, por parte do empreendedor interessado, do Certificado de Baixa de Construção e Habite-se para obras anteriormente licenciadas em nome desse empreendedor e cujo prazo de entrega contratual ainda não tenha sido cumprido.

Parágrafo único - Para os fins desta lei, entende-se como empreendedor a empresa construtora, o grupo ou o consórcio empresarial responsável pelo empreendimento, bem como os proprietários e sócios dessas empresas.

Art. 2º. Para os fins desta lei será caracterizado como descumprimento do prazo de entrega contratual o atraso superior a 30 (trinta) dias, a partir da data estabelecida na obrigação assumida em contrato entre o empreendedor e o adquirente.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

§ 1º. No caso de edificações com unidades em condomínio, será caracterizado o descumprimento do prazo de entrega contratual quando houver descumprimento do prazo de entrega estabelecido em contrato no equivalente a, pelo menos, 20% (vinte por cento) da área total do empreendimento, incluindo as áreas de uso comum.

§ 2º. No caso de contrato que preveja prazo de tolerância, esse será considerado pelo Executivo até o limite de 30 (trinta) dias.

§ 3º. Para efeito de contagem do prazo limite para análise da concessão do alvará de nova edificação, será analisado no contrato de promessa de compra e venda do empreendimento já lançado ou em construção pelo solicitante que o atraso não poderá superar em qualquer circunstância o limite de 60 (sessenta) dias a contar do prazo de entrega, incluindo nessa contagem o período contratual previsto para tolerância.

§ 4º. Não será caracterizado descumprimento do prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor comprove:

I - a necessidade de extensão do prazo de entrega do empreendimento em decorrência de caso fortuito, força maior, processo judicial, bem como situação legal ou imprevisível que tenha prejudicado o andamento previsto para as obras;

II - a ocorrência de impontualidade de pagamento por mais de 50% (cinquenta por cento) dos adquirentes.

§ 5º. Na situação prevista no inciso I do § 4º deste artigo, o empreendedor deverá comprovar nexos causais que justifiquem o prazo de atraso na entrega do empreendimento.

Art. 3º. Juntamente com a apresentação do pedido de concessão do Alvará de Construção, o empreendedor interessado deverá protocolar junto ao Executivo:



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

I - Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, obtida junto à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon, que demonstre a inexistência de reclamações fundadas e relevantes a respeito do descumprimento de prazo de entrega contratual nos outros empreendimentos sob responsabilidade do mesmo empreendedor;

II - contrato social e alterações contratuais que tratem da composição societária da empresa empreendedora dos últimos 5 (cinco) anos;

III - comprovante de protocolo junto ao Procon dos documentos de que trata o inciso II do caput deste artigo.

Art. 4°. Mediante análise do caso concreto, havendo justificativa fundamentada pelo atraso e estando a construtora em dia com o pagamento de multa de 1% (um por cento) do valor atualizado da unidade aos adquirentes, por mês de atraso, poderá vir a ser concedida certidão do Procon municipal de maneira a viabilizar que o órgão competente do Município forneça o Alvará de Construção.

Art. 5°. Não se aplicará o disposto nesta lei ao empreendedor responsável por obra com atraso em relação ao prazo de entrega contratual nos casos em que o empreendedor efetue depósito de caução, em dinheiro, do valor correspondente à parte do empreendimento que seja considerada inconclusa, acrescido de 10% (dez por cento).

§ 1°. O valor correspondente à parte do empreendimento considerada inconclusa será calculado com base no valor do Custo Unitário Básico por metro quadrado - CUB/m<sup>2</sup>, segundo a categoria e o padrão de acabamento do empreendimento, multiplicado pela área da construção conforme critérios da Norma Brasileira - NBR 12.721/06 - da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT.

§ 2°. A quantia a que se refere o caput deste artigo representa a garantia aos adquirentes de que a obra será concluída e ficará depositada em conta bancária cujo acesso por parte do empreendedor



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

será bloqueado até que todas as unidades do respectivo empreendimento sejam entregues.

§ 3°. Para fins do depósito a que se refere o caput deste artigo, poderá ser aceita caução bancária prestada por entidade financeira de porte nacional, desde que ampla, irrevogável e irrestrita, de maneira a representar garantia aos adquirentes em qualquer momento, sem quaisquer restrições ou limite de tempo.

§ 4°. Fica vedada a apresentação de qualquer outra garantia que não em moeda corrente.

Art. 6°. O descumprimento do previsto nesta lei sujeita os infratores, conforme cada caso, às seguintes penalidades:

I - no caso em que se comprove que a obra esteja sendo realizada por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá embargo da obra e aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento, podendo ser graduada conforme o volume de unidades negociadas;

II - na situação prevista no inciso I do caput deste artigo, caso se comprove que o empreendedor ao qual se concedeu o Alvará de Construção não é de fato o empreendedor que realiza a obra, haverá aplicação de multa com valor equivalente a até 20% (vinte por cento) do valor do empreendimento ao empreendedor solicitante do Alvará e também ao empreendedor executor da obra;

III - no caso em que se comprove que o Alvará de Construção tenha sido obtido por terceiro, como forma de viabilizar o lançamento de empreendimento ainda a ser construído por empreendedor que esteja descumprindo prazo de entrega contratual de outra obra, haverá cassação imediata do Alvará de Construção concedido;

IV - no caso de promoção de publicidade e lançamento de novo empreendimento sem a obtenção do Alvará de Construção, haverá



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

aplicação de multa ao empreendedor com valor equivalente a até 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato de promessa de compra e venda do empreendimento.

Parágrafo único. O Executivo, por meio de regulamento, poderá determinar penalidades adicionais para infrações não previstas expressamente nesta lei.

Art. 7º. O empreendedor fornecerá ao poder público as informações e os documentos necessários à apuração da atitude legal, de maneira a possibilitar a apuração das transações relacionadas com o empreendimento.

Parágrafo único. O não fornecimento ou o fornecimento incompleto das informações e dos documentos de que trata o caput deste artigo enseja a aplicação de multa com valor equivalente a até 30% (vinte por cento) do valor do empreendimento.

Art. 8º. Caberá à Secretaria Adjunta de Regulação Urbana formar um banco de dados com os nomes e registros das construtoras, engenheiros e responsáveis técnicos que assumiram a autoria dos projetos ou edificações que foram edificadas em desacordo com a legislação vigente, podendo divulgar essa listagem de forma ampla e irrestrita, o que poderá ensejar as restrições contidas nesta lei.

Art. 9º. O Executivo regulamentará esta lei no prazo de 30 (trinta) dias, contados a partir da data de sua publicação.

Art. 10. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

De plano, consoante já divisara quando do julgamento da medida cautelar, constato a inconstitucionalidade formal do art. 8º, na medida em que viola a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para apresentar projeto de lei que disponha sobre a "estruturação (...) de Secretaria" e "organização de (...) órgãos da Administração Pública", regra prevista nas alíneas "e" e "f" do inc. III do art. 66 da CEMG.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Lado outro, quando se examina o mote da indigitada Lei Municipal, verifica-se que cuidou de regulamentar a expedição de alvará de construção, restringindo o deferimento administrativo para a realização de obras por aqueles que, como empreendedores (art. 1º, parágrafo único), estejam atrasados em outras obras licenciadas pelo Município.

Assim, a Lei dispõe sobre uma série de exigências e um sistema de controle administrativo das obras em curso no Município, que envolve até mesmo a juntada, pelo administrado, de

(...) Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, obtida junto à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon, que demonstre a inexistência de reclamações fundadas e relevantes a respeito do descumprimento de prazo de entrega contratual nos outros empreendimentos sob responsabilidade do mesmo empreendedor.

Sem embargos da autonomia do Poder Legislativo para a iniciativa de projeto de lei sobre a matéria de uso e ocupação do solo, a Constituição do Estado de Minas Gerais prevê, no Capítulo II do no Título IV, disposições sobre a Ordem Econômica.

A propósito, destaca-se o seguinte dispositivo:

Art. 233. O Estado adotará instrumento para:

(...)

IV - eliminação de entrave burocrático que embarace o exercício da atividade econômica (...).

A disciplina e o atendimento dos prazos de validade dos alvarás de construção, bem como os cronogramas de obras são dever do empreendedor, do construtor e de seus respectivos responsáveis



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

técnicos.

Entretanto, a sistemática estabelecida pela Lei inquinada de inconstitucional vai além da regularização dos prazos e da defesa do consumidor, ao atrelar, desarrazoadamente, a conclusão de uma obra já autorizada pelo Município, para ser realizada por determinado empreendedor, dentro do prazo, à expedição de alvará para o início de outra obra distinta a ser realizada pelo mesmo construtor, empreendedor ou responsável técnico.

"Data venia", na esteira dos argumentos declinados na parte final da decisão singular proferida pela em. Des.<sup>a</sup> ANA PAULA CAIXETA, que deferira liminar nos autos do Mandado de Segurança Coletivo n.º 1.0000.16.093078-0/001, em 16/12/2016, para sustar os efeitos da norma municipal, é desarrazoadada a exigência legal que configura verdadeiro entrave burocrático causador de embaraço significativo, no ramo da construção civil, no Município de Belo Horizonte, atrelando obras autônomas, para as quais o licenciamento administrativo é individualizado e corresponde a um proprietário, a quem a Constituição garante o direito de investir no território municipal, de agregar valor ao seu imóvel, de gerar emprego, de fazer circular as economias municipal e estadual, necessitadas do aquecimento para fazer face aos desafios de tempos de crise econômica na área imobiliária.

Com efeito, o empreendedor que fira direito do consumidor pode e deve ser sancionado pela legislação e pelos mecanismos de proteção e defesa do consumidor da área da construção civil, mas, as disposições inquinadas de inconstitucionais representam, de fato, um complicador excessivo do direito de construir no âmbito do Município de Belo Horizonte.

Nesse sentido, as exigências adicionais da Lei Municipal n.º 10.995/2016 para a concessão do alvará de construção ferem flagrantemente o princípio da razoabilidade (art. 13) adensado, especificamente, pelo inc. IV do art. 233, todos da CEMG.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Pelo exposto, renovadas as vênias aos que têm posicionamento diverso, acolho a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n.º 10.995, de 21/10/2016, do Município de Belo Horizonte.

DES. MOREIRA DINIZ

Acompanho o Desembargador Kildare Carvalho.

DES. PAULO CÉZAR DIAS

Com a devida vênias do culto Relator, acompanho a divergência e julgo procedente a representação.

DES. ARMANDO FREIRE

Com a devida vênias do posicionamento adotado pelo em. Desembargador Relator, adiro à divergência nos exatos termos dos votos apresentados pelos em. Des. EDGARD PENNA AMORIM e Des. Kildare Carvalho, com os seus fundamentos e razões de decidir, admitindo, essencialmente, que a questionada Lei Municipal n.º 10.995/2016 padece de vício de inconstitucionalidade, formal e material.

Por certo, ao criar atribuições ao PROCON (art. 3º, I) e à Secretaria Adjunta de Regulação Urbana (art. 8º), o referido diploma normativo - cujo projeto é de iniciativa parlamentar - acaba por interferir, de forma direta, na organização gerencial do Poder Executivo, em flagrante ofensa ao princípio da separação de poderes.

Demais disso, a inconstitucionalidade material da aludida lei mostra-se evidente na medida em que, desprovida de razoabilidade e



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

proporcionalidade, aumentará, consideravelmente, os entraves burocráticos inerentes ao empreendimento, colocando em risco a própria atividade imobiliária, e, em consequência, gerando efeitos desastrosos para diversos outros seguimentos da atividade empresarial, podendo comprometer a própria estabilidade econômica no âmbito municipal.

Assim sendo, não obstante o respeito aos que assumem entendimento em contrário, afigura-se-me inarredável a conclusão no sentido da inconstitucionalidade da Lei n.º 10.995/2016, do Município de Belo Horizonte, objeto da presente ADI.

É como voto.

DES. ALBERTO VILAS BOAS

Na espécie em exame comungo da argumentação desenvolvida pelo Des. Edílson Fernandes, data venia.

Com efeito, não é da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo encaminhar projeto de lei que trate de dispor sobre regras que possam impactar o processo de obtenção de alvará para novas construções. A partir do julgamento do ARE nº 878.911, julgado sob o regime da repercussão geral, a Suprema Corte definiu os parâmetros nos quais pode ser exercido o poder de iniciativa de lei pelo Poder Legislativo.

A lei ora impugnada não criou despesa para a Administração Pública, não dispôs sobre sua estrutura administrativa ou de pessoal, e por conseguinte, é possível que o Poder Legislativo dê início ao processo legislativo objetivando dispor regras relativas à concessão de



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

novos alvarás de construção, mesmo pendentes de entrega definitiva, outros empreendimentos de determinada construtora.

Outrossim, acompanho a fundamentação segundo a qual o projeto de lei não objetiva dispor sobre o controle urbanístico da cidade, mas tão somente especificar regras sobre a concessão do direito de construir, que não tem natureza urbanística.

Por fim, a lei viola, como argumentado pelo Des. Edílson Fernandes, a regra da razoabilidade na medida em que cria uma restrição desnecessária à vista das regras previstas na legislação federal que dispõem sobre a incorporação imobiliária e aquelas relativas aos efeitos do inadimplemento total ou parcial do contrato previstas no Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor.

Existe um conjunto de regras normativas que podem garantir ao consumidor que se sentir lesado pelo atraso na entrega da obra a necessária reparação ou mitigação do dano sofrido. A subordinação da concessão do próximo alvará de construção a uma certidão negativa oriunda do PROCON pode sugerir a prática de abuso - porquanto bastaria somente existir uma reclamação - e a obrigação do empreendedor de produzir prova de fato negativo.

Sendo assim, acompanho o voto do Des. Edílson Fernandes e julgo procedente o pedido formulado na inicial.

DES. SALDANHA DA FONSECA



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Convencido pelos sólidos argumentos lançados no voto do em. Des. Kildare Carvalho, acompanho a divergência, para julgar improcedente o pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 10.005/16, de Belo Horizonte.

DES. ESTEVÃO LUCCHESI

Peço venia ao ilustre Relator para acompanhar a divergência instalada pelo culto Desembargador Kildare Carvalho e reconhecer a inconstitucionalidade formal da lei em exame, pois esta versa acerca de matéria de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Outrossim, relativamente à inconstitucionalidade material da lei nº10.995/2016 do Município de Belo Horizonte, verifica-se que esta cria um exagerado entrave burocrático, que acaba por embaraçar e muito dificultar o exercício da atividade econômica das construtoras.

Data venia, a estipulação do atraso de apenas 30 (trinta) dias para caracterizar o "descumprimento do prazo de entrega contratual" é medida extremamente rigorosa e severa, tendo em vista a dependência de insumos e variantes próprios do segmento de construção.

Além disso, a ocorrência de impontualidade de 50% (cinquenta por cento) é um complicador para o exercício da atividade da construção civil, sendo certo o fato de que o embargo da obra e a multa de 30% (trinta por cento) do valor de cada contrato são penalidades flagrantemente elevadas e sem razoabilidade.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

A bem da verdade, a aparente preocupação em proteger demasiadamente o consumidor acabou por prejudicá-lo, na medida em que não haverá mais empreendedor que se aventure na área de construção, criando um déficit habitacional por ausência de oferta, e como num círculo vicioso, retorna a prejudicar o possível comprador/consumidor.

Por derradeiro, como bem observado pelo douto Desembargador Edilson Fernandes, a lei em exame carece de razoabilidade e não confere "uma maior proteção ao consumidor para além do que o ordenamento jurídico já oferece".

DES. VERSIANI PENNA

Peço vênia ao em. Relator, mas cheguei à mesma conclusão do Des. Edgard Penna Amorim, razão pela qual também declaro a inconstitucionalidade da Lei nº. 10.995/16, do Município de Belo Horizonte, por identificar vício formal pontual (art. 8º) e material quanto aos demais dispositivos, nos termos do voto de Sua Excelência.

DESA. ÁUREA BRASIL

Peço vênia ao eminente Des. Relator para acompanhar a divergência instaurada pelo douto Des. Kildare Carvalho, aderindo, outrossim, aos judiciosos fundamentos apresentados pelos insignes



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Desembargadores Edgard Penna Amorim e Edilson Fernandes, para julgar procedente a presente representação, declarando a inconstitucionalidade da Lei n. 10.995/2016, do Município de Belo Horizonte, que instituiu critérios adicionais para a concessão de Alvará de Construção para novas obras.

À luz do art. 1º da norma em questão, a concessão do Alvará de Construção ficará condicionada à obtenção, por parte do empreendedor interessado, do Certificado de Baixa de Construção e Habite-se para obras anteriormente licenciadas em nome desse empreendedor e cujo prazo de entrega contratual ainda não tenha sido cumprido. A expedição do alvará estará, ademais, dependente da entrega dos documentos arrolados no art. 3º da Lei n. 10.995/2016, dentre os quais se inclui a Certidão Negativa de Violação de Direitos do Consumidor, obtida junto à Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - Procon.

Veja-se que a norma, ao estabelecer critérios adicionais para obtenção do alvará de construção, viola, de fato, o princípio da razoabilidade, informador da atividade administrativa (o qual, no caso específico dos autos, se encontra normatizado no art. 233, inciso IV, da Carta Mineira), e, ademais, implica ingerência na organização administrativa, porquanto, em seu art. 8º, fixa nova atribuição para a Secretaria Adjunta de Regulação Urbana.

Há, portanto, vícios de inconstitucionalidade formal e material na norma objurgada.

Isso posto, renovadas vênias, acompanho a judiciosa divergência para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.995/2016, do Município de Belo Horizonte.

É como voto.

DES. LUIZ ARTUR HILÁRIO



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Rogando vênias ao Em. Des. Relator, acompanho a divergência e julgo procedente a representação.

DES. ALEXANDRE SANTIAGO

Peço venia ao em. Desembargador Relator Caetano Levi Lopes para aderir às divergências inaugurada pelo Il. Desembargador Kildare Carvalho, com os fortes argumentos trazidos pelo em. Desembargadores Edgard Penna Amorim e Edilson Fernandes, para julgar procedente a representação e declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.995/2016, do Município de Belo Horizonte.

Entendo que o normativo em questão, ao estabelecer a criação, pela Secretaria Adjunta de Regulação Urbana, de um banco de dados com os nomes e registros das construtoras, engenheiros e responsáveis técnicos pelas obras em desacordo com a legislação pertinente, fixou nova atribuição ao referido membro da administração, prerrogativa reservada ao chefe do Poder Executivo estadual, no termos do artigo 90, XIV da Constituição do Estado.

Ademais, tenho que a criação de critérios adicionais para obtenção do alvará de construção perfaz medida desarrazoada, em desconformidade com o dispositivo inserto no artigo 233, IV da Carta Estadual, vício material insuperável.

Com essas considerações, renovadas vênias, acompanho os judiciosos votos divergentes para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 10.995/2016, do Município de Belo Horizonte.

DESA. SANDRA FONSECA

Com a devida vênias dos entendimentos em contrário, acompanho



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

o e. Desembargador Relator, uma vez que a jurisprudência deste col. Órgão Especial é firme em reconhecer que não está incluída no rol de competência privativa do Chefe do Poder Executivo matérias relativas a posturas municipais, e requisitos para concessão de licenças administrativas, que se inserem no âmbito do interesse local municipal, permitindo a iniciativa de ambos os poderes.

Neste sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE QUE PERMITE REVALIDAÇÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO DESDE QUE PREENCHIDOS DETERMINADOS REQUISITOS. AUSÊNCIA DO PERICULUM IN MORA. MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - O deferimento de medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade condiciona-se à comprovação da plausibilidade do direito invocado pela parte, através da presença do bom direito (fumus boni jûris) aliado ao risco advindo da demora do julgamento (periculum in mora). Não verificada a presença dos requisitos exigidos, deve ser indeferida a medida cautelar pleiteada. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.097241-0/000, Relator(a): Des.(a) Luiz Artur Hilário, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 30/05/2017, publicação da súmula em 01/06/2017).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 510/15, DO MUNICÍPIO DE UBERABA - INICIATIVA PARLAMENTAR - MAJORAÇÃO DO PRAZO MÁXIMO DE VALIDADE DE LICENÇAS A SEREM CONCEDIDAS PELO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA - VÍCIO DE INICIATIVA - INOCORRÊNCIA - COMPETÊNCIA CONCORRENTE - 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



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

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 nº510/15, do Município de Uberaba, não se insere em nenhuma daquelas cuja iniciativa do projeto de lei recaia privativamente sobre o Chefe do Poder Executivo, haja vista que se limita a majorar o prazo máximo de validade de licenças a serem concedidas pelo Município no exercício do poder de polícia.

- Consoante apregoado pela Excelsa Corte, "A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca". (STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001)

- "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 o de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. (STF, ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 ) (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.022741-9/000, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 04/09/2017, publicação da súmula em 29/09/2017).

**EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CÓDIGO DE EDIFICAÇÕES DO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. AUSÊNCIA. REPRESENTAÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.**

É sabido que as matérias descritas no art. 66, III e 90 da Constituição



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

do Estado de Minas Gerais somente podem ser objeto de lei por meio de atuação do chefe do Poder Executivo. Não versando a lei impugnada sobre a matéria constante do art. 66, III e 90 da Constituição do Estado de Minas Gerais não há que se falar em inconstitucionalidade por vício formal de iniciativa. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.16.097241-0/000, Relator(a): Des.(a) Luiz Artur Hilário , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 28/02/2018, publicação da súmula em 16/03/2018).

Nesse passo, não se vislumbra, com a vênia devida, ainda que no art. 8º, da referida lei, a vulneração das alíneas "e", e "f", do inciso III, do art. 66, da CE/89, já que as referidas alíneas tratam, respectivamente, de restrição de iniciativa de lei que cria e organiza órgão público do executivo, o que não é o caso do dispositivo da lei municipal acima referido, que não cria, nem organiza a Secretaria Adjunta de Regulação Urbana do Município de Belo Horizonte, mas, tão somente, dispõe sobre atribuição razoável, dentro do plexo de competência da referida Secretaria, o que é normal em qualquer criação legislativa, que visa, exatamente, determinar medidas a serem implementadas pelo Poder Executivo.

Sendo a matéria de direito estrito, portanto, não cabe a restrição à iniciativa do Poder Legislativo, não prevista expressamente na constituição.

No que se refere à arguição de vício material, em razão da suposto excesso da exigência legal, é cabível arguição nas vias próprias, não sendo o caso de controle abstrato de constitucionalidade, via ação direta, quando não se verifica violação direta de dispositivo constitucional.

Com estes modestos adminículos, voto de acordo com o e. Desembargador em JULGAR IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO.

É como voto.



# Tribunal de Justiça de Minas Gerais

DES. AUDEBERT DELAGE - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. BELIZÁRIO DE LACERDA

Rogando vênias ao eminente Relator, acompanho a divergência capitaneada pelo i. Des. Kildare Carvalho para julgar procedente o pedido, acolhendo a representação.

DES. DÁRCIO LOPARDI MENDES - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WAGNER WILSON FERREIRA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. LUIZ CARLOS GOMES DA MATA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDERLEY PAIVA - De acordo com o(a) Relator(a).

DES. WANDER MAROTTA - De acordo com o(a) Relator(a).

SÚMULA: "Por maioria de votos, julgaram procedente a ação direta de inconstitucionalidade"



GOVERNO DO MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAIETE

PROCURADORIA GERAL

Conselheiro Lafaiete, 17 de outubro de 2022.

**Ofício nº 246 /2022/PMCL/PROC/SUB**

Assunto: Encaminha Projeto de Lei e Justificativa

**Senhor Presidente,**  
Senhora Vereadora,  
Senhores Vereadores,

Com nossos cordiais cumprimentos, vimos através deste, encaminhar o seguinte projeto de lei para apreciação e votação, qual seja;

**“Projeto de Lei que REVOGA A LEI COMPLEMENTAR Nº49 DE 1º DE JULHO DE 2013, QUE DISPÕE SOBRE CRITÉRIOS ADICIONAIS PARA A CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.”**

Sendo só para o momento, renovamos protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

*Marina Mendes de Oliveira Salun*  
Gerente de Legislação

*Fabiano Luis Rodrigues Zebraf*  
Subprocurador

Exmo. Sr. **Oswaldo Alves Barbosa**  
Presidente da Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete  
Nesta

Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete-MG

-17-Out-2022-11:29-041897-1/2