



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

**GP Nº 139/2023**

Petrópolis, 14 de março de 2023.

Senhor Presidente,

Acuso o recebimento do Ofício PRE LEG 0105/2023, com Autógrafo de Lei do Projeto de Lei CMP 5168/2022 que **“INSTITUI, NOS TERMOS DO § 4º, DO ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ESTATUTO DA CIDADES – LEI FEDERAL Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 E LEI MUNICIPAL Nº 7.167, DE 28 DE MARÇO DE 2014, O PARCELAMENTO, A EDIFICAÇÃO OU A UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA, O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A DESAPROPRIAÇÃO DO SOLO URBANO NÃO EDIFICADO, SUBUTILIZADO OU NÃO UTILIZADO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”**, de autoria dos Vereadores Domingos Protetor, Fred Procópio, Hingo Hammes e Yuri Moura, aprovado em reunião realizada em 09 de fevereiro de 2023.

Ao restituir cópia do Autógrafo de Lei, comunico que **VETEI TOTALMENTE** o referido Projeto, consoante as razões em anexo.

Na oportunidade, reitero protestos de estima e consideração.

RUBENS JOSE  
FRANCA  
BOMTEMPO:003  
67560755

Assinado de forma digital por RUBENS JOSE  
FRANCA BOMTEMPO:00367560755  
Data: 2023.03.14 17:03:31 -03'00'

**RUBENS BOMTEMPO**

Prefeito

Exmo. Sr.

**VEREADOR JÚNIOR CORUJA**

DD. Presidente da Câmara Municipal





**RAZÕES DE VETO AO PROJETO DE LEI DE AUTORIA DOS SENHORES VEREADORES DOMINGOS PROTETOR, FRED PROCÓPIO, HINGO HAMMES, YURI MOURA, QUE “INSTITUI, NOS TERMOS DO § 4º, DO ART. 182, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, ESTATUTO DA CIDADES – LEI FEDERAL Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001 E LEI MUNICIPAL Nº 7.167, DE 28 DE MARÇO DE 2014, O PARCELAMENTO, A EDIFICAÇÃO OU A UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIA, O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E A DESAPROPRIAÇÃO DO SOLO URBANO NÃO EDIFICADO, SUBUTILIZADO OU NÃO UTILIZADO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.**

Apesar da importância da matéria de que se ocupa o referido Projeto, fui levado à contingência de vetá-lo em virtude de ocorrência da inconstitucionalidade por vício de iniciativa.

A propositura em análise, cuja matéria retrata *ipsis litteris* o texto do art. 182, da Constituição da República Federativa do Brasil é de competência exclusiva do Poder Executivo. Vejamos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)

§ 1º **O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º **É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:**

**I - parcelamento ou edificação compulsórios;**

**II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;**

**III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.**

O ato normativo impugnado é verticalmente incompatível com nosso ordenamento constitucional por violar o princípio federativo e o da separação de poderes, previstos nos arts. 5º e 47, II e XIV, 180, II, e 181, § 1º, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do art. 144 da Carta Paulista, os quais dispõem o seguinte:

“(...)

Art. 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

Art. 144 – Os Municípios, com autonomia, política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

(...)

Art.180. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

II – a participação das respectivas **entidades comunitárias no estudo**, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(...)

Art.181. Lei municipal estabelecerá **em conformidade com as diretrizes do plano diretor**, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§1º. Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal. (g.n.)

O ato normativo impugnado, fruto de iniciativa parlamentar, ao instituir e regulamentar, de forma isolada, as diretrizes e o aproveitamento do solo urbano não edificado, o seu parcelamento e/ou desapropriação, além do IPTU progressivo no tempo, interfere diretamente no âmbito das atividades do Poder Executivo relativas ao uso e ocupação do solo, matéria que deve ser tratada de forma exclusiva pelo Poder Executivo, em conjunto com a sociedade civil organizada, através do Conselho pertinente e em conformidade com o Plano Diretor.

Não bastasse a indevida e inconstitucional ingerência em seara alheia, o art. 4º do projeto de lei subordina a prática dos atos administrativos de notificação ao Poder Executivo, criando novas atribuições aos seus servidores públicos, bem como criando despesas sem



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

a apresentação do estudo de impacto orçamentário e financeiro, em flagrante invasão de competência.

A matéria disciplinada pela Lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do município, cuja organização, funcionamento e direção superior cabe ao Prefeito Municipal, com auxílio dos Secretários Municipais.

A instituição e regulamentação das diretrizes para futuros projetos de parcelamento do solo e a aprovação de loteamentos, cobrança de IPTU progressivo e desapropriação são matérias exclusivamente relacionadas à Administração Pública, referente ao ordenamento urbanístico, a cargo do Chefe do Executivo. De outro lado, incumbe também ao Poder Executivo a iniciativa de projetos de lei referente a elaboração e revisão de Plano Diretor, haja vista envolver planejamento prévio e atividade tipicamente administrativa.

Tanto a expedição de diretrizes para o parcelamento do solo, quanto decisão acerca de desapropriação, parcelamento e cobrança de impostos são atividades nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais, inseridas na esfera do poder discricionário da administração. Assim, o Poder Legislativo não pode por meio de lei ocupar-se da administração, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo, pois se trata de atuação administrativa fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro Poder.

Quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, em função da instituição de diretrizes sobre a compulsoriedade do uso do



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

Solo, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o princípio da separação de poderes.

A inconstitucionalidade decorre da violação da regra da separação de poderes e da gestão do ordenamento urbanístico municipal, previstas na Constituição Paulista e aplicável aos Municípios (arts. 5º, 47, 144, 180, II, e 181, § 1º, 2º, 3º e 4º da CF).

É pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público.

Cumprido recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que “a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”.

Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Deste modo, quando a pretexto de legislar, o Poder Legislativo administra, editando leis que equivalem na prática a



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

verdadeiros atos de administração, viola a harmonia e a independência que deve existir entre os poderes estatais.

A matéria tratada na lei encontra-se na órbita da chamada reserva da Administração, que reúne as competências próprias de administração e gestão, imunes a interferência de outro poder (art. 47, II e IX da Constituição Estadual - aplicável na órbita municipal por obra de seu art. 144), pois privativas do Chefe do Poder Executivo.

Ainda que se imagine que houvesse necessidade de disciplinar por lei alguma matéria típica de gestão municipal, a iniciativa seria privativa do Chefe do Poder Executivo.

Cabe ainda ressaltar que o ato normativo foi editado sem qualquer estudo ou planejamento prévio, nem mesmo participação comunitária que pudesse lhe conferir legitimidade.

Tratando-se de matéria atinente a gestão da cidade, cabe nitidamente ao administrador público, e não ao legislador, deliberar a respeito do tema.

Isso já ficou claro na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI: 21086608820228260000 SP 2108660-88.2022.8.26.0000, Relator: Fábio Gouvêa, Data de Julgamento: 07/12/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/12/2022), o Acórdão reconheceu a inconstitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar tratando sobre de matéria cuja competência é do Poder Executivo. Vejamos:

**Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeita do Município de Ubatuba que questiona a Lei Municipal nº 4.456, de 13 de dezembro de 2021, que "dispõe sobre a divulgação prévia, por meio da internet, do cronograma de obras e serviços de pavimentação, tapa-buracos, poda de árvores, roçagem de mato em áreas verdes, troca de lâmpadas e conservação de**



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS**  
**Gabinete do Prefeito**

praças, parques e dá outras providências". Violação ao princípio constitucional de Separação dos Poderes e da "reserva de administração". Lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que invade esfera privativa do Poder Executivo, interferindo na liberdade dos atos de gestão da Administração. Violação de preceitos constitucionais (art. 5º e 47, XIV, e art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo). **Ação direta julgada PROCEDENTE.** (TJ-SP - ADI: 21086608820228260000 SP 2108660-88.2022.8.26.0000, Relator: Fábio Gouvêa, Data de Julgamento: 07/12/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/12/2022)

Assim, consoante as razões acima, apesar da importância da matéria de que se ocupa o referido Projeto, o Autógrafo de Lei em comento tem caracterizado o vício de iniciativa e flagrante invasão de competência e ofensa ao Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, visto que compete ao Poder Executivo legislar sobre a matéria, o que me obriga, por força legal, a apresentar o VETO TOTAL.

Assim, decidi vetar o Projeto ora encaminhado à deliberação dessa Egrégia Casa Legislativa.

RUBENS JOSE  
FRANCA  
BOMTEMPO:00  
367560755

Assinado de forma digital  
por RUBENS JOSE FRANCA  
BOMTEMPO:00367560755  
Dados: 2023.03.14 17:04:30  
-03'00"

**RUBENS BOMTEMPO**

Prefeito