



**IBAM**

**PARECER**

Nº 1613/2012<sup>1</sup>

JUNTE-SE AO PL 13/2012.  
Fazce a GRATUIDADE DAS SEDENÇÕES PPL!  
Civeis AOS VEREADORES PARA DIS-  
CUSSP E VOTAGEM DESTE TIPO DE  
MATERIA NO TANSCORRER DO PERÍO-  
DO ELEITORAL.  
UNAI-MG, 09/08/2012  
*[Handwritten signature]*

- EL – Eleição. Discussão e aprovação de Projeto de Lei que altera o perímetro urbano da sede municipal. Possível afronta à Lei das eleições.

**CONSULTA:**

Relata uma Câmara que recebeu do Executivo um Projeto de Lei que altera o perímetro urbano da sede do Município.

O consultante fala da competência municipal para dispor a respeito, citando artigos da LOM e da Lei nº. 6.766/1979.

A seguir, transcreve o art. 73 e seus parágrafos 4º, 5º, 7º e 10, da Lei nº. 9.504/1997.

Aduz que o Prefeito, ainda em exercício do mandato, é candidato à reeleição; o Presidente da Câmara Municipal é candidato à Vice-Prefeito; e vários vereadores disputam novamente o cargo eletivo.

Na mensagem que encaminha o Projeto de Lei está dito que estão sendo atendidas reivindicações de moradores residentes na região da saída do Município, dando ao Projeto uma abrangência substancial, porquanto ao se ampliar o atual perímetro urbano será propiciado o desenvolvimento e a expansão urbana, abrangendo inúmeras propriedades e loteamentos em processo de urbanização, inclusive a área onde será constituído o Campus de uma Universidade Federal e, também, chácaras dentro desse novo perímetro, beneficiando-se, por isso mesmo, os moradores dessa regiões, notadamente junto aos serviços postais e financiamentos bancários. Ademais, o novo perímetro compreenderá a Cooperativa Agrícola, empreendimentos do ramo de motelaria, além de

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR DANIEL LEÃO PARA COMISSÃO DE JUSTIÇA,CONSULTOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (UNAI-MG)



propriedades até então rurais.

Acrescenta a Mensagem que a ampliação do perímetro urbano gera diversos benefícios à população e responsabilidades à Administração, como possibilidades de parcelamentos para fins urbanos, política de dotação de infraestrutura urbana, política de controle de expansão, do uso e ocupação do solo urbano, de modo a evitar a expansão urbana sobre áreas inadequadas, evitar vazios urbanos e especulação dos benefícios públicos, atendimento à dinâmica e tendência geográfica de crescimento da cidade, etc.

Indaga:

A proposição infringe a legislação eleitoral, desequilibrando a disputa entre os candidatos (ocupantes de mandato *versus* não ocupantes de mandato), tanto a cargos do Executivo ou do Legislativo? Se considerado ilegal o Projeto, os atuais vereadores, candidatos, têm responsabilidade eleitoral pelo voto preferido em tal matéria? A que tipo de consequências estão sujeitos?

**RESPOSTA:**

A urbanização é um fenômeno espontâneo de transformação de áreas rurais em áreas de uso com características urbanas. Pode ocorrer, também, a atuação deliberada do Poder Público, que ao definir determinadas áreas como integrantes do perímetro urbano ou de expansão urbana, propicia a ocupação dessas áreas, normalmente através do parcelamento do solo.

Cabe ao Município definir regras sobre a ocupação do solo urbano, a teor da norma constante do art. 30 da Constituição Republicana, que a ele atribui a competência para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano." (inciso VIII). Paralelamente, o art. 182 da CF é bastante claro, ao dispor que cabe à Lei municipal fixar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, de modo a ordenar o



inteiro desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

As normas urbanísticas, emitidas pelo Poder Público no exercício regular do poder de polícia administrativa, podem se exteriorizar como obrigações de fazer, de não fazer ou de deixar fazer e seus objetivos são sempre de ordem pública, buscando o interesse e a satisfação comunitária. O instrumento básico de que se serve o Município para estabelecer as normas de organização do território urbano é o Plano Diretor, que estabelece normas técnicas e legais de organização e ocupação do espaço urbano, indicando as prioridades da Administração em termos de investimento, induzindo a forma e o sentido de ocupação dos espaços, disciplinando e controlando as atividades. Constituem normas complementares ao Plano, ainda que estas possam existir sem a concepção geral referida, as Leis que dispõem sobre o perímetro urbano e sua área de expansão, que estabelecem as limitações e as normas técnicas sobre obras, que tratam do sistema viário, que determinam as possibilidades de uso e ocupação do solo, que estabelecem as formas de zoneamento, que impõem regras sobre os loteamentos, além de outras voltadas à estética urbana ou à proteção ambiental.

A teor do que consta dos artigos 40, § 4º, I e 43, II, do Estatuto da Cidade, Lei nº. 10.257/2001, as proposições e alterações legais concernentes ao Plano Diretor, aí incluída a Lei que fixa o perímetro urbano, deverão ser levadas ao conhecimento público, para discussão, em audiências que podem ser promovidas pela Câmara, de preferência com a presença dos técnicos que elaboraram o Projeto e de membros de entidades que representem a vida econômica e social do Município. Tais atividades, de cunho democrático, poderão sugerir alterações no Projeto, a ser conduzidas quer pelo Executivo como pelo Legislativo.

O art. 73 da Lei Eleitoral cita algumas condutas capazes de desequilibrar a igualdade que deve existir entre os candidatos, sendo, por isso, proibidas, como, por exemplo, ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do



Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária; fazer distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios, exceto nos casos de calamidade pública, de estado de emergência ou de programas sociais autorizados em Lei e já em execução orçamentária no exercício anterior.

Acerca da aplicação das Leis eleitorais aos atos da Administração, o IBAM fez publicar interessante estudo, sob o título "Eleições, concursos públicos e admissão de servidores", disponível aos associados em sua página eletrônica. No mesmo local pode ser acessado o artigo, da lavra de Fabiano Gonçalves Carlos, denominado "Ação municipal em ano eleitoral. Distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios", publicado na Revista de Administração Municipal nº. 267.

Não é qualquer dos atos citados na Lei que implica em descumprimento da regra eleitoral. Há que influenciar na disputa, a teor do disposto no caput do artigo 73 da Lei das Eleições. Em outras palavras, a conduta vedada deve ser de tal intensidade que possa comprometer a isonomia de chances entre os candidatos.

Os atos e ações do Poder Público, incapazes de desequilibrar a disputa eleitoral ou de influenciarem no resultado das eleições, não devem sofrer limitação pelo Direito Eleitoral, pois o bem jurídico protegido pela Lei eleitoral encontra-se salvaguardado. O Direito Eleitoral não possui o condão de impor injustificadas barreiras às atividades normalmente desenvolvidas pela Administração Pública, salvo aquelas inseridas na própria Constituição da República (art. 14, § 9º), sob pena de afrontar outros princípios constitucionais.

Em resumo, as normas eleitorais buscam resguardar a igualdade da disputa entre candidatos. No caso presente, cabe repetir que as proposições de alteração do perímetro urbano devem ser levadas à discussão em audiências públicas, consistindo dever da Câmara organizá-las e convocá-las. Neste período pré-eleitoral, contudo, as proposições e discussões exercerão, por certo, grande impacto sobre a população, podendo, inclusive, servir de palco para os candidatos a cargos eletivos.



Mesmo que não ocorram audiências públicas, a simples aprovação do Projeto de Lei, pela sua abrangência, pelas suas repercussões, certamente poderá refletir nas opções de voto dos eleitores. Cabível, por tais razões, entender que a discussão e aprovação do Projeto encontra-se vedada pela Lei Eleitoral. A conduta desporta como contrária à legalidade e à moralidade. Se assim for considerada pelo Judiciário, os infratores, inclusive os vereadores, ficam sujeitos às penas de multa e cassação do registro ou do diploma, podendo ainda responder por improbidade administrativa, sob as penas da Lei respectiva.

É o parecer, s.m.j.

Affonso de Aragão Peixoto Fortuna  
Consultor Técnico

Aaprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2012.