Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais
103
Fls.

Procedência: Agência de Desenvolvimento da RMBH
Interessada: Agência de Desenvolvimento da RMBH
Número: 15.275
Data: 8 de outubro de 2013
Assunto:

ANUÊNCIA PRÉVIA A PROJETOS DE PARCELAMENTO DE SOLO URBANO EM REGIÕES METROPOLITANAS. ART. 13, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 6.766, DE 1973. CONSTITUCIONALIDADE. MATÉRIA DE DIREITO URBANÍSTICO, OBJETO DE LEGISLAÇÃO CONCORRENTE. ARTS. 24, 25 E 30, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. PACTO FEDERATIVO. DESDOBRAMENTOS DA ANUÊNCIA PRÉVIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DO SOLO URBANO.

RELATÓRIO

Vem a esta Consultoria Jurídica da Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais, para análise e manifestação, consulta formulada pelo Sr. Diretor de Regulação da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, Sr. Sandro Veríssimo, referente à distribuição de competências entre o Estado e os Municípios na gestão do espaço urbano que integra a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A consulta foi originalmente encaminhada à Procuradoria daquela Agência, sendo objeto de nota jurídica prévia, da lavra do Procurador-Chefe, Dr. Fernando Luis Barbosa, que, ao final de sua manifestação, sugeriu a remessa do caso a esta Advocacia Geral do Estado, dada a complexidade da matéria, no intuito de sistematizar o entendimento da Administração Pública Estadual.

Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais
104
FL

A consulta parte da análise do instituto da anuência prévia em projetos de parcelamento do solo urbano, previsto no art. 13 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999. A premissa inicialmente buscada é se tal instrumento de controle, por parte dos Estados, tem fundamento na ordem jurídica vigente, em face da autonomia conferida aos Municípios pela Carta de 1988. Diante desta premissa, são apresentados os seguintes questionamentos:

1. A anuência prévia a projetos de parcelamento do solo urbano em municípios pertencentes a regiões metropolitanas fere a autonomia dos municípios?

2. Apesar de saber que cabe ao Supremo Tribunal Federal se manifestar formalmente sobre a constitucionalidade das normas e atos, solicito que esta procuradoria explicite seu entendimento sobre a constitucionalidade da Lei 6.766, alterada pela Lei 9.785/99 ao tratar da anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento em municípios pertencentes a uma determinada região metropolitana.

3. É lícito e juridicamente possível firmar um instrumento entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Agência RMBH para que seja dispensada a emissão da anuência prévia para todos os projetos de parcelamento do solo do município de Belo Horizonte?

4. Caso a resposta da pergunta anterior seja positiva, qual seria esse instrumento?

5. O Estado pode criar normas e requisitos próprios para a emissão de anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento em municípios pertencentes a uma determinada região metropolitana, que não sejam idênticos à legislação municipal que trata do parcelamento do solo?

6. Caso a resposta da pergunta anterior seja positiva, essas normas podem ser editadas por meio de decreto, conforme art. 15 da Lei 6.766/79?

7. As normas estaduais que versam sobre anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento podem flexibilizar o parágrafo único do art. 13 da Lei 6.766/79, abrindo exceções no sentido de dispensar a anuência prévia para alguns municípios da região metropolitana?

8. A Lei 6.766/79 conceitua lote como o

"o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe."

Não há, porém a definição legal de gleba. A legislação federal veda a edificação em gleba ou essa vedação depende da legislação municipal?

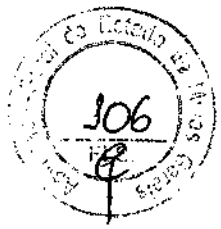
9. Belo Horizonte é uma cidade praticamente sem área de expansão, muitos dos pedidos de parcelamento do solo são pequenos terrenos espalhados na cidade já consolidada. Em diversos casos concretos, o proprietário não pretende subdividir seu terreno em lotes, apenas edificar. O município só emite as devidas licenças (ex: alvará de construção) para terrenos que tenham sido fruto de loteamentos no passado. Tendo em vista os conceitos estabelecidos pela lei federal 6.766/79, esta procuradoria considera como parcelamento a transformação de uma gleba em lote único? Nesse caso se aplicaria normalmente a legislação de parcelamento do solo (ex: transferência de áreas públicas, documentos e projetos, etc.)?

10. O município tem competência legislativa para editar uma norma que contenha os procedimentos e pré-requisitos para a transformação de gleba em lote, sem que haja parcelamento do solo, em alguns casos específicos?

11. Na Prefeitura, há uma Comissão de Diretrizes, criada pelo Decreto municipal nº 15.058/12 (anexo). Todos os processos de parcelamento do solo urbano no município de Belo Horizonte se iniciam nessa Comissão. A comissão define se se trata de loteamento ou desmembramento, independentemente da vontade do proprietário da gleba ou lote. Ocorre que, em diversos processos de parcelamento, apesar do lote ou gleba estar servido de infraestrutura, em um bairro consolidado e adensado, a Comissão não aceita que esse lote ou gleba seja desmembrado, obrigando o proprietário a enquadrar o processo como loteamento, apesar de ser fática e juridicamente possível o desmembramento. Assim, há casos de lotes/glebas pequenos, cuja vontade do proprietário é apenas desmembrar a matrícula no cartório, mas a Comissão enquadra compulsoriamente o processo como loteamento e passa a exigir as obras de alargamento do sistema viária além da transferência de 15% da área total para o municípios. Eis a questão: observados o decreto municipal 15.058/12, a lei 6.766/79, o princípio da proporcionalidade e da legalidade e a Constituição da República, o município tem discricionariedade para exigir do particular compulsoriamente que seu lote/gleba se enquadre como loteamento, segundo a vontade da Comissão de Diretrizes? Caso positiva a resposta, o ato deve ser motivado?

O expediente foi instruído com os seguintes documentos:

a) Decreto nº 15.058, de 2012, do Prefeito Municipal de Belo Horizonte, que dispõe sobre a Comissão de Diretrizes para Parcelamento do solo;



b) documento, exemplificativo, de diretrizes para parcelamento do solo nos autos do processo administrativo nº 01-043-059-12-90, do Município de Belo Horizonte, em face do qual se questiona a ausência de motivação;

c) Parecer da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados, ao Projeto de Lei nº 3.818, de 1993, que alterou a Lei nº 6.766, de 1979;

d) Parecer nº 14.841, de 14 de abril de 2008, desta Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, da lavra da Dra. Nilza Aparecida Ramos Nogueira;

e) Nota Técnica AJA nº 454/2007, da Assessoria Jurídico-Administrativa da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, referente à minuta de Decreto que regulamentou o instituto da anuência prévia por parte do Estado de Minas Gerais, através da SEDRU (competência posteriormente transferida por lei complementar à Agência da Região Metropolitana de Belo Horizonte, como se verá adiante);

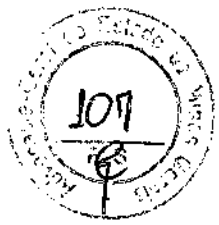
f) Lei Complementar nº 140, de 2011, que trata de questões ambientais;

g) Lei Municipal de Belo Horizonte nº 7.166, de 1996, que estabelece normas e condições para parcelamento do solo urbano.

Após a análise do caso, opino.

PARECER

A questão preliminar, que direcionará a resposta a todas as indagações apresentadas, é a juridicidade do instituto da anuência prévia a projetos de parcelamento do solo urbano, prevista no art. 13 da Lei nº 6.766, de 1979, com redação dada pela Lei 9.785, de 1999.



O dispositivo, aplicável juntamente com os artigos 14 e 15, tem a seguinte redação:

> Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)
> I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
> II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
> III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².
> Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.
>
> Art. 14. Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.
>
> Art. 15. Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.
> Parágrafo único - Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

Nesta primeira parte deste estudo abordaremos o instituto da anuência prévia, a partir do prisma estabelecido pelo pacto federativo adotado na Carta de 1988.

Em texto intitulado "O órgão constitucional federativo na comparação européia", no qual traça paralelo entre os sistemas federativos na Alemanha, Áustria e Suíça, Hartmut Maurer, reportando-se à comparação do direito como meio de interpretação, ressalta o aspecto político da conformação federativa, não se tratando de um conceito universal. Na lição do professor da Universidade de Konstanz, Alemanha:

> "No que segue, deve o início jurídico-comparativo de *Peter Härberle* ser retomado e no exemplo dos órgãos constitucionais federativos na Alemanha, Áustria e Suíça – do conselho federal alemão, do conselho federal austríaco e do conselho dos cantões helvéticos – perseguindo mais. Essa conjuntura de casos é apta, no meu entender, já porque esses três estados, como estados federais, possuem as mesmas estruturas constitucionais no quadro da cultura jurídica igual, mas, não obstante, seus órgãos constitucionais federativos mostram diferenças consideráveis.

108

> ...
> A república federal da Alemanha, a confederação helvética e a república austríaca são, segundo sua autocompreensão e sua formação jurídico-constitucional, estados federais. Também quando, com razão, sempre de novo, é acentuado que *não existe um conceito, válido universalmente, de estado federal,* contudo, notoriamente faz parte dos elementos enformadores do estado federal que tanto a união estatal-total (federação) como os membros (estados, cantões) têm qualidade estatal e possuem competências próprias no âmbito da dação de leis, executivo e jurisdição, que eles, contudo, não estão um ao lado do outro sem relação, mas, de modos variados, estão entrelaçados um com o outro. Desses enlaces faz parte também a cooperação dos estados na formação da vontade da federação. (...)" (Contributos para o direito do estado. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, pp. 149/150)

Admitido não ter o federalismo conformação uniforme, ainda mais peculiar é sua estruturação no Direito Brasileiro, mais precisamente a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na qual os Municípios foram alçados ao estágio de entes federados.[1] Na República, desde 1891 eles tinham autonomia no que refere ao peculiar interesse.[2]

Retrocedendo historicamente, o papel dos municípios na organização político-administrativa em nosso País há muito é objeto de questionamentos. Apontando, já na década de 40 do século passado, a individualização do Direito Municipal como ramo autônomo do Direito, Lafayette Pondé, em texto intitulado "Importância do poder municipal e sua função democrática – oração inaugural dos cursos da Faculdade de Direito da Bahia, em 10 de março de 1945", escreveu com maestria:

---

[1] Premissa admitida, à luz da doutrina de MAURER (embora este autor não considere o caso específico do Brasil), não adentraremos na discussão em face da corrente doutrinária para a qual o Município não poderia ser considerado ente federativo, idéia, *v. g.*, defendida por José Afonso da Silva. (Cf. Comentário contextual à constituição. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009, pp. 249-250) Como se verá adiante, o Supremo Tribunal Federal por diversas vezes manifestou-se sobre a matéria, reconhecendo aos Municípios *status* de ente federativo.

[2] Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

109
Fls.

> "O problema da Administração Municipal é um dos mais graves problemas de direito público. Nele circulam duas correntes de interesses, que rumam em direções contrárias: uma assegura a vinculação do Município ao Estado a que pertence, e do qual ele é, "antes de tudo e constantemente, um órgão social, econômico e político" (*Posada*); a outra arrasta uma desconcentração do poder central do mesmo Estado, em favor das populações locais, isto é, dos indivíduos e famílias intimamente unidos pelos laços da vizinhança de residência e pela solidariedade dos interesses e conveniências resultantes da vida em comum.
>
> Ambas essas correntes devem compensar-se. O domínio absoluto de uma delas importaria ou na quebra da unidade política nacional, ou na menor eficácia das utilidades públicas, na imperfeita adaptação das regulações administrativa de finalidade local às conveniências sociais, no sacrifício mesmo das liberdades dos indivíduos.
>
> Exatamente porque devem elas conjugar-se, e não destruir-se, é que se apresenta cheio de dificuldades o problema da Administração Municipal.
>
> A distribuição dos poderes entre as autoridades centrais e as do município; a extensão da competência municipal, cada vez maior, para atender e resolver todos os assuntos e aspectos sociais da vida local; a indeclinável necessidade de o organismo maior – o Estado – fiscalizar a ação do Município e assisti-lo e ajudá-lo, para a consecução da melhor eficácia técnica de seus serviços; as tendências do Estado para, efetuando esse controle do governo municipal, invadir e usurpar a competência que a este deve ser deferida, em razão dos interesses locais que lhe cumpre resguardar; o problema da repartição dos encargos públicos e, correlatamente, o da compensadora divisão das fontes tributárias entre um e outro; a mútua repercussão dos equilíbrios econômicos ou das suas riquezas; a interdependência mesma dos Municípios, órgãos de um mesmo corpo, especialmente a que vincula os situados na mesma região; o sentido político de todos eles, cada um dos quais é uma célula estrutural do Estado, onde se forma e se consolida a opinião pública, eixo vital da organização política do país, têm suscitado as maiores dificuldades práticas e as mais diversas soluções para o regime das cidades e a configuração jurídica de seu governo." (Estudos de direito Administrativo. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995, p. 347)

Da síntese das duas lições acima expostas é possível depreender que a estruturação do federalismo brasileiro, hoje vigente, decorre de construção histórica, tratando-se, nas palavras de alguns autores, de um federalismo *forjado*. Do papel progressivamente assumido pelos Municípios na consecução do interesse coletivo, a partir da estruturação do conceito de direito local, culminamos a modelo ímpar, inaugurado com a Carta de 1988, na qual aos Municípios são declarados entes da Federação.

Este estágio não pode ser modificado, por ter sido o pacto federativo incluído entre as cláusulas pétreas, matéria que não poderá ser objeto de emenda à Constituição, segundo o art. 60, § 4°, I, da Carta da República.

Externando o aspecto político da estruturação federativa, ainda que a partir de um núcleo de elementos conformadores do conceito de federação, tal como destacado por MAURER, o constituinte foi enfático ao estabelecer que a autonomia dos entes federativos será exercida *nos termos da Constituição*. É o que se infere da leitura conjugada dos artigos 1° e 18:

> Art. 1° A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
> ... *omissis*.
>
> Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, ***todos autônomos, nos termos desta Constituição***.

Portanto, seja relativamente ao parcelamento do solo urbano, matéria objeto da consulta, seja em face de qualquer outro interesse coletivo gerido pelos Poderes Públicos em nossa República Federativa, é na Constituição, interpretada sistemicamente, que encontraremos fundamento de validade para a autonomia municipal e suas condicionantes.

Por sua vez, o art. 25 do Texto Supremo, ao dispor sobre os Estados federados, prescreve:

> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
> § 1° - São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.
> § 2° - Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação. (Redação dada pela Emenda Constitucional n° 5, de 1995)
> ***§ 3° - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.***

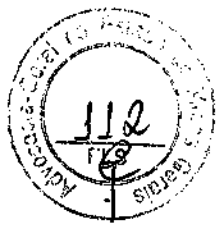
Do § 3°, acima transcrito, decorrem duas conclusões preliminares. Primeiramente, a estruturação de um novo paradigma para criação e gestão das regiões metropolitanas, cuja instituição deixou de ser competência da União, como previsto no sistema constitucional anterior (art. 157, § 10, da Constituição de 1967), e passou a ser dos Estados. Segundo, a recepção, pela nova ordem constitucional, do instituto da anuência prévia a projetos de loteamentos e desmembramentos de solo urbano em regiões metropolitanas, previsto no art. 13 da Lei n° 6.766, de 1979, com redação alterada pela Lei 9.785, de 1999.

Não deixando margem de dúvidas, no arranjo constitucional do nosso federalismo prevêem os artigos 24 e 30, do Texto de 1988:

> Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
> I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e ***urbanístico***;
> ... *omissis*.
>
> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> ...*omissis*.
> IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
> ...*omissis*.
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Especificamente quanto à competência estadual referente às regiões metropolitanas, leciona Fernanda Dias Menezes de Almeida:

> "Em termos de ganho e perda, relativamente à União e aos Municípios, a competência legislativa enunciada mostra que os Estados absorveram a competência federal no que se refere à instituição de regiões metropolitanas, que ora se faz por lei complementar estadual. De fato, no caso, transferiu-se para os Estados competência que era da União (art. 164 da Constituição pretérita), ensejando-lhes maior margem de ordenação de seu território. Escrevendo sobre a matéria no regime constitucional de 67/69, anotava DALMO DE ABREU DALLARI (1976: 82) que, na prática, a lei federal criava as regiões metropolitanas e transferia para os legisladores estaduais a tarefa de instituir o organismo administrativo próprio, de fixar-lhe as competências e definir os assuntos de interesse metropolitano.



> Assim, embora os Estados exercessem pleno controle sobre as regiões metropolitanas, sua simples instituição por lei federal condicionava, paradoxalmente, o exercício das competências estaduais. O problema parece agora melhor equacionado com a passagem da competência em causa para a órbita dos Estados, que definirão as diferentes unidades regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões), estabelecendo sua organização e suas finalidades, respeitada, porém, a autonomia dos Municípios que as integrarem, já que a autonomia municipal configura exatamente um daqueles princípios de consideração necessária pelos Estados em sua auto-organização." (Competências na constituição de 1988. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 127)

Ressaltando tratar-se de tema que exigirá tratamento diferenciado, dada a amplitude espacial do Brasil (embora, na prática, direcionado por elementos objetivos, como conurbação, população envolvida e dinâmica da rede de cidades), mas também ser coerente a transferência aos Estados da competência legislativa para instituição de Regiões Metropolitanas, destacou Fernanda Borges de Moraes:

> "Ao contrário do tratamento simétrico dado, até então, às regiões metropolitanas, tanto em seus aspectos interregionais como intrarregionais, a Constituição de 1988 (art. 25), ao remeter aos Estados a definição conceitual das formas de organização regional, abriu-lhes amplas possibilidades para qualificar e institucionalizar diferentes estruturas regionais (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) conforme critérios mais afeitos às suas realidades regionais específicas. Coloca-se, a partir daí, a possibilidade de os Estados alterarem a divisão regional em virtude das transformações em sua dinâmica econômica e urbana – o que, pelo modelo anterior, estaria a cargo da União –, através de edição de uma nova lei complementar federal (Negreiros, 1992)." (Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Org. Edésio Fernandes. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001, p. 344)

Importante aqui destacar que a Lei nº 6.766, de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano, foi editada na ordem constitucional anterior, em que mesmo cabendo à União a instituição de regiões metropolitanas, aos Estados competia a organização do órgão administrativo de gestão.

Advocacia-Geral do Estado MG 113

Da mesma forma, a regulação do uso do solo metropolitano já era definida, legalmente, como matéria de interesse metropolitano, transcendendo, portanto, o simples interesse local de cada Município integrante de região metropolitana. É o que se infere do texto da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973 (com alterações posteriores), que criou, entre outras, a Região Metropolitana de Belo Horizonte:

> Art. 1º - Ficam estabelecidas, na forma do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
> *...omissus.*
> § 2º - A região metropolitana de Belo Horizonte constitui-se dos Municípios de: Belo Horizonte, Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano.
>
> Art. 2º - Haverá em cada Região Metropolitana um Conselho Deliberativo, presidido pelo Governador do Estado, e um Conselho Consultivo, criados por lei estadual. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).
> § 1º - O Conselho Deliberativo contará em sua composição, além do Presidente, com 5 (cinco) membros de reconhecida capacidade técnica ou administrativa, um dos quais será o Secretário-Geral do Conselho, todos nomeados pelo Governador do Estado, sendo um deles dentre os nomes que figurem em lista tríplice organizada pelo Prefeito da Capital e outro mediante indicação dos demais Municípios integrante da Região Metropolitana. (Redação dada pela Lei Complementar nº 27, de 1973).
> § 2º - O Conselho Consultivo compor-se-á de um representante de cada Município integrante da região metropolitana sob a direção do Presidente do Conselho Deliberativo.
> § 3º - Incumbe ao Estado prover, a expensas próprias, as despesas de manutenção do Conselho Deliberativo e do Conselho Consultivo.
>
> Art. 3º - Compete ao Conselho Deliberativo:
> I - promover a elaboração do Plano de Desenvolvimento integrado da região metropolitana e a programação dos serviços comuns;
> *... omissis.*
> Art. 4º - Compete ao Conselho Consultivo:
> I - opinar, por solicitação do Conselho Deliberativo, sobre questões de interesse da região metropolitana;
> II - sugerir ao Conselho Deliberativo a elaboração de planos regionais e a adoção de providências relativas à execução dos serviços comuns.
>
> ***Art. 5º - Reputam-se de interesse metropolitano os seguintes serviços comuns aos Municípios que integram a região:***
> ***...omissis.***
> ***III - uso do solo metropolitano;***

Constata-se, a partir da concepção da teoria tridimensional do Direito, proposta pelo Professor Miguel Reale, que a regulamentação jurídica das regiões metropolitanas decorre de fato social, devidamente valorado, concluindo-se que o processo de metropolização tem implicações diretas na conformação da autonomia municipal. Assegurada constitucionalmente, ela não é nem pode ser suprimida, mas passa a ser direcionada, porque em diversos aspectos o interesse local se confunde com os interesses dos Municípios limítrofes, assim como com o interesse do Estado e da União, tendo em vista a competência concorrente em matéria de Direito Urbanístico, de forma a viabilizar a utilização ordenada do solo que, em aspecto macro, constitui o território brasileiro.

Neste sentido:

> "A metropolização consiste em um processo de integração de território a partir de uma cidade-núcleo, configurando um território ampliado, em que se compartilha um conjunto de funções de interesse comum. A metropolização expressa, portanto, a concentração de pessoas, investimentos, atividades e poder em uma cidade – ampliada ou em ampliação – que pode comandar um território maior do que o da cidade-núcleo e desempenhar papéis de comando e de poder importantes no ordenamento regional e no território nacional, constituindo nós de uma rede de cidades que pode, em uma perspectiva ampliada, inserir-se na própria hierarquia da rede mundial de cidades. (BALBIM, Renato Nunes, e outros. *Desafios contemporâneos da gestão das regiões metropolitanas.* Revista Paranaense de Desenvolvimento. Curitiba, n. 120, jan/jun 2011, p. 152)

Do que foi até aqui exposto, seja em face da ordem constitucional e infraconstitucional vigente, interpretadas de forma sistêmica, não conferindo à autonomia municipal caráter absoluto (o que vai de encontro até mesmo a elementos do núcleo do conceito de federalismo), seja por força da própria lógica que impulsiona e dirige a instituição e gestão das regiões metropolitanas, não se pode conceber como inconstitucional, dentro do nosso sistema jurídico, o instituto da anuência prévia por parte dos Estados aos loteamentos e desmembramentos do solo urbano, previstos na

Lei nº 6.766, de 1973. Entende que a referida Lei foi recepcionada pela Carta da República de 1988, tendo ainda passado por alterações, em 1993, quando o Projeto de Lei nº 3.918 recebeu parecer favorável na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, conforme mencionado – em busca de interpretação autêntica – na nota jurídica que ensejou a consulta ora respondida.

Trazendo para o plano metropolitando, por analogia, a sistemática da repartição da competência legislativa concorrente entre a União e os Estados, tal como há autonomia para os Estados disporem sobre as matérias relacionadas no art. 24 da Constituição Federal, cabendo à União editar normas gerais, mas sendo válidas as disposições estaduais enquanto não editada a norma geral, cuja superveniência implica a necessidade de adequação legislativa, pelos Estados, fenômeno semelhante poderá ser observado na gestão metropolitana quanto ao parcelamento do solo.

Se tivesse o Estado competência *restrita à criação de regiões metropolitanas*, não podendo estabelecer, por meio de instrumentos jurídicos normativos, diretrizes para a utilização do solo urbano, estaríamos em face de uma competência esvaziada. Não há faculdade para os Municípios integrarem ou não região metropolitana instituída, como se verá adiante, no que está implícita a necessidade deles exercerem a autonomia, a partir da integração, em conformidade também com a ordem jurídica estabelecida para o organismo metropolitano, pessoa administrativa que passam a compor.

Seja no plano de estudos da regulação do espaço urbano por ciências auxiliares, seja à luz do Direito, encontramos balizada fundamentação doutrinária para o fenômeno da ordenação das Metrópoles.

Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais
116
Fls.

Discorrendo sobre a gestão desconcentrada e cooperada das regiões metropolitanas, e destacando a inexistência de faculdade aos Municípios na inserção em região metropolitana, até mesmo como fato social, escreveram Raquel Garcia Gonçalves e Natália Cardoso Marra:

> "Um aspecto que deve evoluir, no que tange às regiões metropolitanas, é a idéia de que essas existem para a realização de serviços comuns, pois o que deve ser primado na gestão cooperativa é o interesse público, aplicado de acordo com a realidade de cada município e visando o benefício de toda a comunidade envolvida, solidariamente. O interesse público é o interesse de todo o conjunto social, que é diferente da soma do interesse individual de cada um. Essa diferença deve ficar clara para evitar conflitos que possam surgir no desenvolvimento da gestão. A efetivação do interesse público é um compromisso da administração pública e um direito dos cidadãos. Dessa forma, se somente através da cooperação alguns municípios poderão efetivar o interesse público, cooperar deixa de ser uma faculdade e passa a ser uma obrigação, cabendo aos municípios e ao estado escolher qual a melhor forma de atuar coletivamente." (*Regiões metropolitanas: uma modalidade de gestão desconcentrada e cooperativa.* Revista de Políticas Públicas. São Luis, v. 16, n. 1, jan/jun 2012, p. 171)

Abordando especificamente a questão da autonomia municipal em face da natureza jurídicio-institucional da região metropolitana, escreveu Ana Carolina Wanderley Teixeira, em trabalho dedicado ao tema:

> "Com base nas próprias disposições constitucionais, os Estados assumiram a administração das regiões metropolitanas no Brasil, o que, na opinião de alguns autores, outra não poderia ser a solução, tendo em vista a inexistência de uma pessoa jurídica de direito público que pudesse titularizar os interesses metropolitanos, somando aos entraves criados pela autonomia municipal, ante a impossibilidade de um Município comandar funções públicas no território de outro.
>
> A esse respeito, interessantes reflexões sobressaem-se da afirmação de Simões Pires (1987, p. 190), segundo a qual o "município brasileiro é uma expressão territorial, física, administrativa e, sobretudo, política, e que sua expressão política se traduz na autonomia municipal", de tal sorte que, em seara metropolitana, a grande região urbana é um conjunto de municípios autônomos, os quais conservam sua individualidade, não obstante a polarização e conurbação.

Talvez essa problemática tenha sido o maior obstáculo experimentado, através dos tempos, pelas regiões metropolitanas, no que tange à sua afirmação no ordenamento jurídico, não só do Brasil, mas de todos os países que se valem dessa instituição, pois, como conjunto de Municípios autônomos, a convivência de funções públicas que extrapolam os limites territoriais desses entes, para dizer respeito a um conjunto ou a uma grande região, desafia a argúcia daqueles que se debruçam sobre o tema.

Não se pode olvidar que, em questões que envolvem as regiões metropolitanas, a autonomia municipal é um dos temas mais debatidos, especialmente quando o assunto diz respeito a "tomadas de decisões em nível local, destinadas ao apropriado condicionamento objetivo da ação administrativa, com vistas à implementação coordenada e integrada dos planos regionais e locais" (ALVES, 1981, p. 227).

...

De fato, para se compatibilizar o exercício da autonomia municipal com as funções públicas de interesse comum, a serem desenvolvidas em âmbito metropolitano e, portanto, numa perspectiva de extrapolação das linhas divisórias dos Municípios, necessária breve incursão nos campos das competências exercitáveis por um ente político. Conforme explicita Alves (1981, p. 233), a autonomia plena, entendida como "a capacidade de, por direito próprio, dar-se normas a si mesmo", não exclui, assim como não poderia excluir – mormente no federalimo de índole cooperativa –, a autonomia em sentido estrito ou condicionada.

Nesse ínterim, fato de importante nota é o de que a autonomia plena é o núcleo, em que se exercita a autonomia isenta de condicionamentos externos ao ente que se autoregula, em torno do qual gravitam anéis de poderes condicionados e graduados em razão da criação legislativa de outros entes políticos, possibilitando a interferência de um conjunto de Municípios no território de um único Município, em virtude do interesse metropolitano ou regional, que está a se sobrepor ao interesse meramente individual de um deles.

Importante ilação. É que, não raro, observa-se a defesa exacerbada da autonomia plena e exclusiva dos Municípios como intenção de manutenção absoluta dos assuntos de interesse local, contrapondo-se à ação integrada dos entes componentes da região metropolitana, o que justifica, em parte, o enorme conflito envolvendo a efetividade de implantação dessas áreas. Talvez resquício da Administração Pública patrimonialista, talvez resultado da nociva disputa de poder entre os chefes da Administração Municipal – envolvidos num exacerbado processo de competição predatória –, o certo é que, da absorção no Brasil dos efeitos da descentralização desordenada pela falta de planejamento, exsurgiu o "municipalismo autárquico" (ABRUCIO & SOARES, 2001, p. 14), segundo o qual os problemas municipais devem ser resolvidos isoladamente pelo governo municipal respectivo, com a equivocada crença de que os desafios envolvendo coordenação das políticas públicas são solucionados financeiramente, tão-somente pela transferência de recursos.

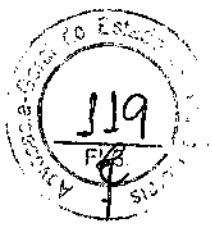
> Ora, com certeza de que "a sustentação de uma autonomia municipal absoluta pode levar à sua incompatibilidade com o sistema considerado como um todo", Simões Pires (1987, p. 191) aduz que a autonomia municipal não pode se constituir num entrave ao desenvolvimento das ações adotadas no conjunto metropolitano, mas tem que com ele conviver, de tal sorte que seu conceito jurídico-constitucional submeta-se a balizamentos, jamais à supressão ou ao abrandamento. E conclui a mesma autora, que a tentativa de se erguer a autonomia municipal como mote inatingível, inibindo-se a operacionalização legítima da região metropolitana, "consiste em contrariar a Constituição, que erigiu a região metropolitana como instrumento de agregação e de agrupamento para a solução econômica e racional dos problemas regionais de âmbito infra-estadual e supramunicipal". (Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea. Dimensão participativa. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, pp. 81-84)

A ponderação entre autonomia municipal e a integração metropolitana, em face da Carta de 1988, reiteradamente vem sendo objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, em matérias que dizem respeito ao papel dos Estados e dos Municípios na instituição e gestão das entidades administrativas metropolitanas, com fundamento no art. 25, § 3°, da Constituição Federal.

No julgamento da ADI 1.841-9/RJ, foi declarado inconstitucional o parágrafo único do art. 357 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, que estatuía *a aprovação prévia*, pela Câmara Municipal, para a inclusão de qualquer Município em região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião.

Em 6 de março de 2013, foi finalizado o julgamento da ADI n° 1.842, acórdão publicado em 19 de setembro de 2013, que sem dúvidas passa a ser referencial na matéria. Nesta ação foi discutida a constitucionalidade de normas jurídicas de Lei Estadual e Decreto regulamentar que transferiam a titularidade da concessão de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.

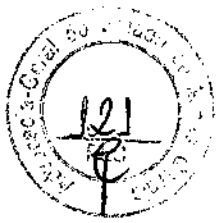
O acórdão recebeu a seguinte ementa:



ADI 1842 / RJ - RIO DE JANEIRO
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
Relator(a): Min. LUIZ FUX
Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES
Julgamento: 06/03/2013
Órgão Julgador: Tribunal Pleno
Publicação: DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013
EMENT VOL-02701-01 PP-00001
REQTE.(S): PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT
ADV.(A/S): CARLOS ROBERTO SIQUEIRA CASTRO E OUTRO
ADV.(A/S): SÉRGIO CARVALHO
INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
INTDO.(A/S): ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro.
2. Preliminares de inépcia da inicial e prejuízo. Rejeitada a preliminar de inépcia da inicial e acolhido parcialmente o prejuízo em relação aos arts. 1°, caput e § 1°; 2°, caput; 4°, caput e incisos I a VII; 11, caput e incisos I a VI; e 12 da LC 87/1997/RJ, porquanto alterados substancialmente.
3. Autonomia municipal e integração metropolitana. A Constituição Federal conferiu ênfase à autonomia municipal ao mencionar os municípios como integrantes do sistema federativo (art. 1° da CF/1988) e ao fixá-la junto com os estados e o Distrito Federal (art. 18 da CF/1988). A essência da autonomia municipal contém primordialmente (i) autoadministração, que implica capacidade decisória quanto aos interesses locais, sem delegação ou aprovação hierárquica; e (ii) autogoverno, que determina a eleição do chefe do Poder Executivo e dos representantes no Legislativo. O interesse comum e a compulsoriedade da integração metropolitana não são incompatíveis com a autonomia municipal. O mencionado interesse comum não é comum apenas aos municípios envolvidos, mas ao Estado e aos municípios do agrupamento urbano. O caráter compulsório da participação deles em regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas já foi acolhido pelo Pleno do STF (ADI 1841/RJ, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ 20.9.2002; ADI 796/ES, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 17.12.1999). O interesse comum inclui funções públicas e serviços que atendam a mais de um município, assim como os que, restritos ao território de um deles, sejam de algum modo dependentes, concorrentes, confluentes ou integrados de funções públicas, bem como serviços supramunicipais.

4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3°, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3°, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal.

5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.



> Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "a ser submetido à Assembléia Legislativa" constante do art. 5°, I; e do § 2° do art. 4°; do parágrafo único do art. 5°; dos incisos I, II, IV e V do art. 6°; do art. 7°; do art. 10; e do § 2° do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro.
> 6. Modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Em razão da necessidade de continuidade da prestação da função de saneamento básico, há excepcional interesse social para vigência excepcional das leis impugnadas, nos termos do art. 27 da Lei n. 9868/1998, pelo prazo de 24 meses, a contar da data de conclusão do julgamento, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador estadual deverá reapreciar o tema, constituindo modelo de prestação de saneamento básico nas áreas de integração metropolitana, dirigido por órgão colegiado com participação dos municípios pertinentes e do próprio Estado do Rio de Janeiro, sem que haja concentração do poder decisório nas mãos de qualquer ente.

Distribuída a ação em 10 de junho de 1998, o então Relator, ex-Ministro Maurício Corrêa, a julgava improcedente, sendo do seu voto extraído o seguinte trecho, transcrito na nota jurídica prévia da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte, que ensejou a consulta:

> 17. Não é razoável pretender-se que, instituídos esses organismos, os Municípios que os compõem continuem a exercer isoladamente as competências que lhes foram cometidas em princípio, uma vez que nessas circunstâncias estabelece-se uma comunhão superior de interesses, daí porque a autonomia a eles reservada sofre naturais limitações oriundas do próprio destino dos conglomerados de que façam parte.
>
> 18. Seria o mesmo que relegar à total inocuidade a legislação complementar e, por via reflexa, a permissão constitucional, sujeitando toda a população regional a ações legítimas de uma ou outra autoridade local. Nesse caso, o Estado assume a responsabilidade pela adequada prestação dos serviços metropolitanos, com a participação ativa dos Municípios enquanto membros dos Conselhos Deliberativos e co-autores do Plano Diretor. A competência municipal acaba, pois, mitigada, na hipótese, pela permissão contida no § 3° do artigo 25 da Carta Federal.

Adiante, concluiu o então Relator:

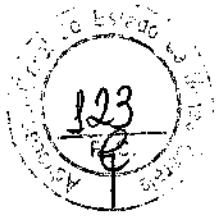
122

> 36. Verificado o interesse regional predominante na utilização racional das águas, pertencentes formalmente ao Estado, o que o torna gestor natural de seu uso coletivo, assim como da política de saneamento básico cujo elemento primário é também a água, resta claro competir ao Estado-membro, com prioridade sobre o Município, legislar acerca da política tarifária aplicável ao serviço público de interesse comum. Não vislumbro, dessa forma, qualquer vício de inconstitucionalidade na lei ordinária impugnada.

Todavia, nos votos que sucederam foi destacado o caráter cooperativo do nosso federalismo e, no intuito de compatibilizar a autonomia constitucionalmente assegurada aos Municípios com o papel do Estado na instituição e gestão metropolitana, foi proposta, conforme já foi visto pelo teor da ementa, solução que exige *a participação de todos os entes federativos envolvidos no arranjo das regiões metropolitanas*, ainda que não se encontrem em representação paritária. Embora o acórdão refira-se a tema específico, é diretriz para a matéria.

O voto do Ministro Ricardo Lewandowski apresentou a síntese dos votos que o antecederam e, de tal forma expôs a questão, que merecem transcrição literal os seguintes trechos:

> "A questão básica que se discute neste julgamento é saber a qual dos entes federados deve ser atribuída a titularidade das funções públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e em outras entidades territoriais de natureza assemelhada, com todas as conseqüências que a solução a essa indagação acarreta.
>
> Há três possíveis soluções para tal questão: (i) conferi-la integralmente ao Estado instituidor; (ii) deferi-la, de modo exclusivo, aos Municípios que as integram; ou (iii) permitir o seu compartilhamento entre o Estado e os Municípios.
>
> Recordo, inicialmente, que a Constituição Federal dispôs sobre o tema, em seu art. 25, § 3°, nos termos abaixo:
>
> ...
>
> Diante desse dispositivo, indaga-se: teria o constituinte criado um quarto nível político administrativo para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum? Se a resposta for negativa, como parece ser a opinião unânime dos especialistas, a qual dos entes federados caberia tal tarefa?
>
> ...



As funções públicas de interesse comum, inconfundíveis com aquelas de interesse exclusivamente local, correspondem, pois, a um conjunto de atividades estatais, de caráter interdependente, levadas a efeito no espaço físico de um ente territorial, criado por lei complementar estadual, que une Municípios limítrofes relacionados por vínculos de comunhão recíproca.

...

Até o presente momento, somente o Relator desta ADI, o Ministro Maurício Corrêa, entendeu que a sua transferência integral para tal ente federado estaria em consonância com o Texto Magno.

Como visto, os Ministros Nelson Jobim, Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes votaram no sentido da inconstitucionalidade da entrega total da titularidade daquelas funções ao Estado.

Peço vênia para, nesse ponto, acompanhar a maioria até aqui formada, diante do novo status institucional desfrutado pelos Municípios sob a Constituição de 1988.

Como fundamento de minha opção, invoco as palavras do já mencionado Alaôr Caffé Alves, para quem

> "(...) o Estado cria e organiza tal entidade administrativa pública, mediante lei complementar, mas não pode deixar, sob pena de inconstitucionalidade da medida, de admitir a participação dos Municípios metropolitanos (...) para decidirem sobre os assuntos regionais que, em última instância, são também de seu interesse (...).
> Nesse sentido, não poderá o Estado, ao criar a figura regional em apreço, gerenciar solitária e exclusivamente as funções públicas de interesse comum, posto que ofenderia expressamente o texto constitucional".

Com efeito, a transferência integral, ao Estado, da titularidade das funções públicas de interesse comum, continentes das funções de competência local, significaria, a meu ver, neutralizar um dos aspectos mais peculiares do modelo federal adotado pela Constituição vigente, qual seja, a consagração das comunas como um terceiro nível político-administrativo de nosso aparato estatal.

...

A integração compulsória dos Municípios às entidades regionais, regularmente criadas, não significa, contudo, que eles renunciem à participação em sua gestão, notadamente no que respeita ao exercício das funções públicas de interesse comum.

Diferentemente, porém, do modelo que vigorava antes do advento da atual Constituição, ou seja, aquele estabelecido nas Cartas de 1967 e 1969, no qual os Municípios eram apenas consultados – e de forma não vinculante – sobre a prestação de serviços metropolitanos, no novo desenho institucional, eles têm, na qualidade de titulares originários de parcela das funções públicas de interesse comum, o inafastável direito de participar do processo decisório no plano intergovernamental.

Mais uma vez, menciono a lição de Alaôr Caffé Alves sobre esse assunto:

> "(...) se os municípios não podem sair, também não podem renunciar à governabilidade metropolitana, donde a necessidade de uma garantia básica: a de que eles devem e podem participar das decisões regionais. Vale dizer, eles participarão do processo decisório, não mais como consultores, mas contribuindo para a tomada de decisões, em conjunto, em um conselho intergovernamental, a fim de decidirem a respeito das chamadas funções públicas de interesse comum. (...)
> Se ele [o município] não pode se excluir da região metropolitana, em contrapartida tem o direito de exigir sua participação decisória no plano intergovernametal, em conjunto com o próprio Estado (...). ***No entanto, estão obrigados a aceitar as decisões implementadas pelo conselho metropolitano, mesmo que haja inflexões e atuações em seu próprio território".***

Tendo em conta tais reflexões, em especial o advento do federalismo de cooperação ou, segundo alguns, um mais avançado ainda, qual seja, de integração, não vejo como afastar a conclusão segundo a qual a prestação - direta ou delegada -, ***a regulação e a fiscalização das funções de interesse comum hão de ser levados a efeito de forma conjunta pelo Estado e os Municípios que integram determinado ente regional.***

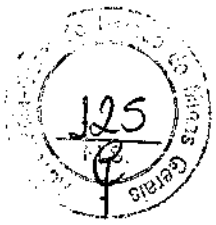
Assim, embora se reconheça que a autonomia municipal assegurada pela Lei Maior não pode ser esvaziada mediante a transferência integral da titularidade das funções públicas de interesse comum ao Estado instituidor da entidade territorial, tal garantia que o texto magno assegura às comunas também não deve, de outra parte, atuar como um bloqueio à efetiva concretização de outros valores constitucionais, em especial os atinentes ao federalismo cooperativo.

Parece-me, portanto, que a gestão compartilhada das novas regiões, previstas no art. 25, § 3°, da CF, entre os Municípios e o Estado, é a solução que melhor se harmoniza com a preservação da autonomia local e a imprescindível atuação do ente instituidor como coordenador das ações que envolvam o interesse comum de todos os integrantes do ente regional.

...

Disso se conclui que o legislador constituinte, ao prever essas novas entidades regionais no art. 25, § 3°, da Lei Maior, ou seja, no título que trata da própria organização do Estado brasileiro, alvitrou que o poder decisório relativamente às funções públicas de interesse comum fosse compartilhado entre os diversos entes federativos que as compõem, notadamente quanto ao poder concedente, ao planejamento, à regulação, à fiscalização, à organização e à execução destas.

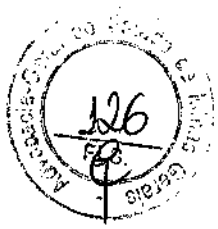
A gestão regional compartilhada não significa, como observou o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, que o poder decisório tenha que ser, necessariamente, partilhado de forma igualitária entre os Municípios, o Município-pólo e o Estado instituidor*, verbis:*



> ***"(...) a participação dos entes nessa decisão colegiada não necessita ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um ente único. A participação de cada município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que um ente tenha o predomínio absoluto".***
>
> ***Voltando ao tema sob exame, para a efetivação dos valores constitucionais em jogo, segundo entendo, basta que nenhum dos integrantes do ente regional seja excluído dos processos decisórios que nele ocorrem, ou possa, sozinho, definir os rumos de gestão deste. Também não me parece aceitável, do ponto de vista constitucional, que a vontade do conjunto dos Municípios prevaleça sobre a do Estado instituidor do ente regional ou vice-versa.***
>
> Em resumo, entendo, na mesma linha dos votos proferidos pelos Ministros Joaquim Barbosa e Gilmar Mendes, que a constitucionalidade dos modelos de gestão das entidades regionais, previstas no art. 25, § 3°, da CF, ***está condicionada ao compartilhamento do poder decisório entre o Estado instituidor e os Municípios que as integram, sem que se exija uma participação paritária relativamente a qualquer um deles.***" (Grifos nossos)

Em síntese, na conclusão do julgamento adotou-se o entendimento de que na gestão metropolitana a solução jurídica que compatibiliza o texto Constitucional está na efetiva possibilidade de participação de todos os entes federativos envolvidos na formação da vontade que externará as decisões que digam respeito ao interesses em comum, observados seus limites de competência. Mas não se exige que a participação dos entes federativos envolvidos ocorra de maneira paritária. Desde que seja compartilhada a tomada de decisões dos órgãos colegiados, a elas se vinculam os Municípios que integram a região metropolitana.

Chegando a este ponto, retomamos o texto da Lei nº 6.766, de 1979, com alteração da Lei nº 9.785, de 1999, para verificar que, nesta matéria, ***o legislador já estabeleceu mecanismo de gestão compartilhada da função pública de exercício do controle no que se refere ao parcelamento e utilização do solo urbano.***



No sistema concebido, naqueles casos em que se presume o maior impacto de loteamento ou desmembramento[3] – institutos cujas definições estão nos §§ 1° e 2° do art. 2° da Lei n° 6.766, de 1973[4] –, ou que envolvam interesses de mais de ente federativo,[5] o Estado *disciplinará a aprovação*, dividindo competência e responsabilidade com os Municípios. Tratando-se de loteamento ou desmembramento em Município que integre região metropolitana, à autoridade metropolitana competirá o exame e anuência prévia à aprovação do projeto, conforme o parágrafo único do art. 13, que em reforço se transcreve:

> Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Especificamente no caso de Minas Gerais, há muito teve o legislador estadual a cautela de, no âmbito da autoridade metropolitana, ***já assegurar a participação de representantes dos Municípios no processo de anuência prévia a projetos de loteamento ou desmembramento***, em gestão compartilhada.

Vejamos na Legislação Estadual algumas das principais disposições imediatamente aplicáveis ao instituto da anuência prévia.

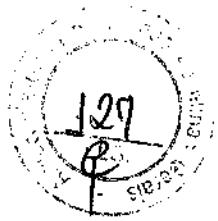
Constituição do Estado de Minas Gerais:

---

[3] Localizados em áreas de interesse especial, assim definidas em lei estadual ou federal, expostas de forma *exemplificativa* no inciso I do art. 13 da Lei n° 6.766, de 1973; e nos loteamentos com área superior a 1.000.000 de m2, inciso III do mesmo artigo.

[4] § 1° - Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
§ 2°- Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

[5] Tratando-se de área limítrofe do Município; que pertença a mais de um Município; nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas.



Da Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião

Art. 42 – O Estado poderá instituir, mediante lei complementar, região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art. 45 – Considera-se região metropolitana o conjunto de Municípios limítrofes que apresentam a ocorrência ou a tendência de continuidade do tecido urbano e de complementaridade de funções urbanas, que tenha como núcleo a capital do Estado ou metrópole regional e que exija planejamento integrado e gestão conjunta permanente por parte dos entes públicos nela atuantes.

Art. 46 – Haverá em cada região metropolitana:
I – uma Assembléia Metropolitana;
II – um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
III – uma Agência de Desenvolvimento, com caráter técnico e executivo;
IV – um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;
V – um Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.
§ 1° – A Assembléia Metropolitana constitui o órgão colegiado de decisão superior e de representação do Estado e dos municípios na região metropolitana, competindo-lhe:
I – definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana;
II – vetar, por deliberação de pelo menos dois terços de seus membros, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.
§ 2° – Fica assegurada, para fins de deliberação, representação paritária entre o Estado e os Municípios da região metropolitana na Assembléia Metropolitana, nos termos de lei complementar.
§ 3° – O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano é o órgão colegiado da região metropolitana ao qual compete:
I – deliberar sobre o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum;
II – elaborar a programação normativa da implantação e da execução das funções públicas de interesse comum;
III – provocar a elaboração e aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana;
IV – aprovar as regras de compatibilização entre o planejamento da região metropolitana e as políticas setoriais adotadas pelo poder público para a região;
V – deliberar sobre a gestão do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.
§ 4° – Fica assegurada a participação de representantes do Estado, dos Municípios da região metropolitana e da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.
...

ADCT
Art. 51 – Fica instituído o Colar Metropolitano formado por Municípios do entorno da Região Metropolitana de Belo Horizonte afetados pelo processo de metropolização, para integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum.
Parágrafo único – A composição e a participação do Colar Metropolitano na gestão metropolitana serão definidas em lei complementar.

Lei Complementar Estadual nº 88, de 2006, que dispõe sobre a instituição e a gestão de região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano:

128
FLS.

Art. 7º A gestão da região metropolitana compete:
I - à Assembléia Metropolitana;
II - ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
III - à Agência de Desenvolvimento Metropolitano;
IV - às instituições estaduais, municipais e intermunicipais vinculadas às funções públicas de interesse comum da região metropolitana, no nível do planejamento estratégico, operacional e de execução.

Art. 8º A Assembléia Metropolitana é o órgão de decisão superior e de representação do Estado e dos Municípios na região metropolitana, competindo-lhe:
I - definir as macrodiretrizes do planejamento global da região metropolitana;
II - vetar, por deliberação de pelo menos dois terços do total de votos válidos na Assembléia, resolução emitida pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano.
§ 1º A proposição de veto a resolução editada pelo Conselho Deliberativo deverá ser apresentada por, pelo menos, um quarto do total de votos válidos na Assembléia, no prazo de vinte dias contados da data de publicação da resolução.
§ 2º Apresentada a proposição de veto a que se refere o § 1º deste artigo, o Presidente da Assembléia Metropolitana convocará reunião extraordinária para discussão e deliberação sobre a mesma.
§ 3º As deliberações e resoluções da Assembléia Metropolitana serão aprovadas pelo voto de dois terços de seus membros.

Art. 9º A integração, para efeito de planejamento, organização e execução das funções públicas de interesse comum, dos Municípios que compõem o colar metropolitano se fará por meio de resolução da Assembléia Metropolitana, assegurada a participação do Município diretamente envolvido no processo de decisão.

Art. 10. A Assembléia Metropolitana será composta de representantes do Estado e de cada Município da região metropolitana, da seguinte maneira:
I - o Estado terá como representantes quatro integrantes do Poder Executivo, indicados pelo Governador do Estado, e um representante da Assembléia Legislativa;
II - cada Município terá como representantes o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal.
§ 1º O voto dos representantes do Estado na Assembléia Metropolitana terá o peso equivalente à metade dos votos no Plenário, nos termos do disposto no art. 46, § 2º, da Constituição do Estado.
§ 2º Os Prefeitos Municipais poderão designar uma autoridade da respectiva Prefeitura para substituí-los em suas faltas e impedimentos.
§ 3º A participação na Assembléia Metropolitana não será remunerada.
...omissis.
Art. 16. A composição do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da região metropolitana será estabelecida na lei complementar que a instituir.

Lei Complementar Estadual nº 89, de 2009, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte:

Art. 2º Integram a Região Metropolitana de Belo Horizonte os Municípios de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jabuticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano.

Art. 4º A gestão da RMBH compete:
I - à Assembléia Metropolitana;
II - ao Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
III - à Agência de Desenvolvimento Metropolitano.
§ 1º A competência e a composição da Assembléia Metropolitana serão definidas em lei complementar específica.
§ 2º A Agência de Desenvolvimento Metropolitano tem caráter técnico e executivo, e suas atribuições serão definidas em lei complementar específica.
§ 3º No planejamento, na organização e na execução das funções públicas de interesse comum, os órgãos de gestão da RMBH desenvolverão ações que repercutam além do âmbito municipal e que provoquem impacto no ambiente metropolitano.

Art. 5º O Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, cujas competências serão definidas em lei complementar específica, é composto por:
I - cinco representantes do Poder Executivo estadual;
II - dois representantes da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais;
III - dois representantes do Município de Belo Horizonte;
IV - um representante do Município de Contagem;
V - um representante do Município de Betim;
VI - três representantes dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte;
VII - dois representantes da sociedade civil organizada.
§ 1º As deliberações do conselho de que trata este artigo serão aprovadas pelo voto favorável de três quartos de seus membros.
§ 2º Cada representante terá um suplente para substituí-lo em suas ausências e impedimentos.
§ 3º O Conselho Deliberativo terá um representante, eleito por seus pares, no Grupo Coordenador do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, previsto em lei complementar específica.

Art. 6º Os representantes dos demais Municípios e da sociedade civil organizada a que se referem os incisos VI e VII do "caput" do art. 5º serão eleitos em Conferência Metropolitana, para mandato de dois anos, permitida uma recondução.
§ 1º Poderá candidatar-se a membro do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano o cidadão metropolitano com reconhecida idoneidade moral e com idade superior a vinte e um anos.
§ 2º Para os efeitos deste artigo, considera-se cidadão metropolitano aquele que resida na RMBH há no mínimo dois anos.
§ 3º Os representantes da sociedade civil a que se refere o caput não poderão ser residentes no mesmo Município.

Art. 8º A atuação dos órgãos de gestão da RMBH abrangerá:
...
V - no uso do solo metropolitano, as ações que assegurem a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo à proteção do meio ambiente;

Lei Complementar Estadual nº 107, de 2009, que cria a Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte – Agência RMBH:

130

Art. 4º - Compete à Agência RMBH:
...*omissis.*
IV - propor normas, diretrizes e critérios para compatibilizar os planos diretores dos Municípios integrantes da RMBH com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no tocante às funções públicas de interesse comum;
...*omissis.*
VII - articular-se com os Municípios integrantes da RMBH, com órgãos e entidades federais e estaduais e com organizações privadas, visando à conjugação de esforços para o planejamento integrado e o cumprimento de funções públicas de interesse comum;
...*omissis.*
§ 4º - O parcelamento do solo em zona rural na RMBH e em seu Colar Metropolitano em mais de dez unidades ou quando a área total superar cinco módulos rurais mínimos, para fins residenciais, comerciais ou industriais, fica condicionado a licenciamento ambiental prévio pelo Estado e dependerá de anuência da Agência, emitida com base na compatibilidade entre a atividade a que se destina o parcelamento do solo e os planos e programas de desenvolvimento regional.

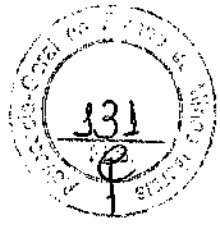
Art. 5º - Constituem infrações administrativas, além das previstas na legislação federal ou estadual:
I - promover, por quaisquer meios, loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos na RMBH sem amparo de ato administrativo de anuência prévia emanado da autoridade metropolitana competente ou em desacordo com as disposições desta Lei Complementar e das Leis Complementares nºs 88 e 89, de 2006, ou ainda das normas metropolitanas pertinentes;
II - promover, por quaisquer meios, loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos na RMBH sem observância das determinações constantes no ato administrativo de anuência prévia emitido pela autoridade competente;

Art. 16. Compete à SEDRU a concessão de selo de anuência prévia a parcelamentos do solo na RMBH e a gestão da receita oriunda dessa atividade, na forma de regulamento.
Parágrafo único. A competência de que trata o caput não interfere naquela conferida à Agência RMBH para a fiscalização e aplicação de sanção.

Lei Delegada Estadual nº 180, de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais:

Art. 157 – A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU -, a que se refere o inciso VIII do art. 5º da Lei Delegada nº 179, de 2011, tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à política de desenvolvimento regional e urbano, competindo-lhe:

...
X - regular a expansão urbana e emitir anuência prévia, incluindo prestação de serviços de análise dos projetos e sua respectiva precificação, para os Municípios não integrantes de regiões metropolitanas nos casos de:
a) loteamento e desmembramento localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico;
b) loteamento ou desmembramento localizados em área limítrofe de Município ou que pertença a mais de um Município ou em aglomerações urbanas; e
c) quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados);



...

Art. 161 Ficam transferidas a competência para concessão de selo de anuência prévia em parcelamento do solo urbano da RMBH e a gestão da receita oriunda dessa atividade para a Agência RMBH.

Decreto Estadual nº 44.500, de 2007, que institui o Plano de Governança Ambiental e Urbanística da Região Metropolitana de Belo Horizonte:

> Art. 2º Cabe ao Grupo de Governança Metropolitana promover a coordenação intersetorial do Estado e a articulação do poder executivo estadual com os demais órgãos e entidades da administração pública, municípios e com os segmentos da sociedade civil e da iniciativa privada cuja atuação gere impacto no espaço territorial da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
> *...omissis.*
>
> Art. 6º A contar da data de publicação deste decreto, a emissão, pelo Estado, de anuência prévia para projetos de loteamentos nos municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, fica condicionada à análise de sua viabilidade ambiental e urbanística na ocupação sustentável do território.
> § 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se anuência prévia o atestado de conformidade dos projetos de loteamento e desmembramento do solo metropolitano com a legislação em vigor e as diretrizes de planejamento metropolitano, emitido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana, anteriormente à aprovação pelos Municípios.
> § 2º A viabilidade de emissão de anuência prévia a que se refere o caput deste artigo ***será analisada por Comissão Mista composta por técnicos indicados pelo Grupo de Governança Metropolitana e um membro indicado pelo município envolvido.***
> § 3º A Comissão Mista supracitada responsabilizar-se-á, em conjunto com Municípios, pela avaliação da compatibilidade entre os planos diretores municipais, a legislação ambiental e as diretrizes urbanísticas para o uso e ocupação do solo.

Decreto Estadual nº 44.646, de 2007, que disciplina o exame e anuência prévia pelo Estado, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana – SEDRU, para aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos de áreas para fins urbanos pelos municípios:

> Art. 5º Compete à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU, o exame e a anuência prévios à aprovação de projetos de parcelamentos de solo, suas modificações e alterações pelos municípios, nas seguintes condições:
> I - quando localizados em áreas de interesse especial, assim definidas por legislação estadual ou federal;
> II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe de município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal; e

III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m2.
§ 1º Caberá à SEDRU declarar a nulidade de projetos de parcelamentos de solo, suas modificações e alterações, quando houver o descumprimento do disposto no caput.
§ 2º Ficam definidas como áreas de interesse especial aquelas notadamente para fins de integração regional, inseridas em circuitos de turismo e em áreas de proteção e preservação do patrimônio cultural.

Art. 27. A análise do processo ***far-se-á de acordo com a legislação federal, estadual e municipal e, se necessário, a SEDRU condicionará a anuência do Estado à prévia manifestação de outros órgãos federais ou estaduais***, competindo ao interessado providenciar a remessa de cópia do processo aos órgãos indicados.

Decreto Estadual nº 44.467, de 2007, que regulamenta as diretrizes e o exercício do poder de polícia estadual para o controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas e dá outras providências

Art. 1º Este Decreto regulamenta as diretrizes e o poder de polícia estadual para o controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas, nos termos do disposto nos arts. 13, 14 e 15 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nos incisos XI e XII do art. 2º da Lei Delegada nº 119, de 25 de janeiro de 2007 e nas Leis Complementares nº 88, 89 e 90, todas de 12 de janeiro de 2006.
Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, considera-se:
...omissis.
VI - selo de anuência prévia: o atestado de conformidade dos projetos de loteamento e desmembramento do solo metropolitano com a legislação em vigor e as diretrizes de planejamento metropolitano, emitido pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU, anteriormente à aprovação pelos Municípios;

Art. 2º São instrumentos da política estadual de controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas:
I - a emissão de diretrizes metropolitanas prévias à elaboração de projetos de parcelamento do solo;
II - a emissão de selo de anuência prévia à aprovação, pelos Municípios, de projetos de parcelamento do solo, quando estes estiverem em conformidade com a legislação em vigor e com as diretrizes regulamentadas neste Decreto;

Art. 3º À SEDRU, por meio da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, compete regular a expansão urbana nas regiões metropolitanas, mediante a emissão de selo de anuência prévia a projetos de parcelamentos do solo, nos termos dos nos incisos XI e XII do art. 2º da Lei Delegada nº 119, de 2007.

Art. 4º No exame de projetos de parcelamento do solo na região metropolitana para emissão de selo de anuência prévia, a atuação da SEDRU considerará:
I - a expansão urbana ordenada e compatível com o interesse comum do Estado e dos municípios metropolitanos;
II - a observância da legislação ambiental;
III - a observância dos princípios da função sócio-ambiental da propriedade e da função social da cidade;
IV - a preservação das áreas de interesse especial, tais como as de proteção ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

133

V - o planejamento de eixos viários que exerçam a função de ligação entre os Municípios da região metropolitana;
VI - a garantia de espaços livres de uso comum, vias, parques e áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos de interesse metropolitano;
VII - a utilização do espaço metropolitano sem conflitos e sem prejuízo ao interesse regional e à proteção do meio ambiente;
VIII - a preservação dos mananciais de interesse metropolitano;
IX - a destinação de áreas para a promoção do desenvolvimento sócio-econômico sustentado da região metropolitana;
X - a garantia da infra-estrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social; e
XI - a observância dos limites de adensamento populacional requeridos pela legislação municipal, estadual e federal pertinentes.
Parágrafo único. A SEDRU fará articulação com os órgãos federais e municipais que, direta ou indiretamente, exerçam atribuições de anuência, planejamento e utilização sustentável do solo, visando a uma atuação coordenada que resguarde as respectivas competências.

Art. 5º O interessado deverá, antes da elaboração do projeto de loteamento, solicitar à Prefeitura Municipal que defina as diretrizes para o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário, apresentando, para este fim, requerimento e planta do imóvel contendo as informações constantes no art. 6º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Art. 6º A SEDRU emitirá diretrizes metropolitanas para a fase consultiva instaurada nos termos do art. 5º, orientando o interessado a elaborar o projeto urbanístico do parcelamento do solo de acordo com a legislação vigente e os objetivos fixados no art. 4º, mediante solicitação formal da Prefeitura Municipal, nos termos do parágrafo único do art. 13 da Lei Federal nº 6.766, de 1979.

Art. 7º A solicitação de diretrizes metropolitanas deverá vir acompanhada, minimamente, dos documentos estabelecidos nos arts. 6º e 7º da Lei Federal nº 6.766, de 1979, preferencialmente em meio gráfico e eletrônico, sem prejuízo de outros estudos exigidos pela SEDRU.
§ 1º A emissão de diretrizes pela SEDRU observará o disposto:
I - no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da região metropolitana;
II - no Plano de Governança Ambiental e Urbanística previsto no Decreto nº 44.500, de 3 de abril de 2007, no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte;
III - na Lei Federal nº 6.766, de 1979; e
IV - na legislação municipal, estadual e federal aplicável.
§ 2º A SEDRU, poderá, no que couber, consultar outros órgãos governamentais com interesse no parcelamento do solo, antes de emitir as diretrizes metropolitanas.

Art. 8º Aplicam-se ao desmembramento, no que couber, as disposições urbanísticas vigentes para as regiões metropolitanas em que se situem ou, na ausência destas, as disposições urbanísticas para os loteamentos.
...omissis.

Art. 11. Para a obtenção de selo anuência prévia para projeto de parcelamento do solo, o interessado apresentará requerimento ao Município, na forma da legislação municipal, estadual e federal.

134

> Art. 12. A Prefeitura Municipal, se verificar a adequação do loteamento ou desmembramento, encaminhará o processo à SEDRU, em meio gráfico e eletrônico, requerendo o selo de anuência prévia, acompanhado da legislação local específica e diretriz do planejamento municipal.
> § 1º A decisão administrativa da SEDRU face ao requerimento de anuência prévia deverá ser motivada na legislação pertinente e nas diretrizes metropolitanas emitidas nos termos deste Decreto.
> ***§ 2º No caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a viabilidade de emissão de selo de anuência prévia será analisada por comissão mista composta por técnicos indicados pelo Grupo de Governança Metropolitana e um membro indicado pelo Município envolvido, nos termos do Decreto nº 44.500, de 3 de abril de 2007.***
> ***§ 3º A comissão mista a que se refere o § 2º se responsabilizará, em conjunto com os Municípios, pela avaliação da compatibilidade entre os planos diretores municipais, a legislação ambiental e as diretrizes urbanísticas metropolitanas para o uso e ocupação do solo.***

Decreto Estadual nº 45.751, de 2011, que contem o Regulamento da Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte:

> Art. 3º A Agência RMBH tem por finalidade o planejamento, o assessoramento e a regulação urbana, a viabilização de instrumentos de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, e o apoio à execução de funções públicas de interesse comum, competindo-lhe:
> *...omissis.*
> XV - emitir anuência prévia à aprovação pelos Municípios da RMBH de projetos de loteamento e desmembramento do solo para fins urbanos, nos termos do art. 13 da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
> XVI - fiscalizar o cumprimento das normas e diretrizes de planejamento e execução de função pública de interesse comum na RMBH, em especial quanto a normas de parcelamento do solo metropolitano para fins urbanos e em áreas de interesse especial ou limítrofes de Município do Colar Metropolitano ou em áreas do Colar que pertençam a mais de um Município, sem prejuízo das competências municipais; e

Portanto, constata-se cabalmente que a legislação estadual aplicável assegura aos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte, objeto da consulta, participação no processo de anuência prévia a projetos de loteamento e desmembramento de áreas para fins urbanos.

Assim, mesmo em face da recente diretriz estabelecida pela decisão do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 1.842/RJ, é possível concluir pela constitucionalidade e juridicidade do regramento e aplicação do instituto da anuência prévia a projetos de parcelamento do solo urbano de que trata o art. 13 da Lei nº 6.766, de 1973, pelo Estado de Minas Gerais.

135

CONCLUSÕES

A partir da premissa da constitucionalidade da anuência prévia, passamos a responder às indagações pontualmente apresentadas por meio da consulta, a título de conclusões, com as complementações necessárias no que se refere a cada um dos questionamentos.

1. A anuência prévia a projetos de parcelamento do solo urbano em municípios pertencentes a regiões metropolitanas fere a autonomia dos municípios?

Pelas razões acima expostas, em conformidade com balizado entendimento doutrinário e jurisprudencial, entende-se que a reposta à primeira indagação é negativa, seja por força da competência estabelecida de forma concorrente em matéria de Direito Urbanístico na Constituição Federal vigente, artigos 24, 25 e 30; seja pela adequação do regramento e aplicação deste instrumento de controle do parcelamento solo urbano, previsto em norma da União, e regulamentado pelo Estado de Minas Gerais, com fundamento no art. 13 da Lei 6.766, de 1973. Ressalta-se que no caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, objeto da consulta, a anuência prévia ocorre com participação de representante do Município de Belo Horizonte no processo administrativo, que perante ele se inicia, atendendo assim a diretriz de gestão compartilhada, não necessariamente em paridade, como concluído no julgamento da ADI 1.842-RJ.

Esta atuação em cooperação atende, ainda, aos ditames do art. 2°, III, e do art. 3°, II, da Lei 10.257, de 2001 – Estatuto das Cidades, que assim prescreve:

> Art. 2° - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> *...omissis.*
> III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

136

Art. 3º - Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:
I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

Neste ponto merece registro estudo exatamente do caso da Região Metropolitana de Belo Horizonte, em face do qual concluiu Gustavo Gomes Machado tratar-se de modelo de gestão compartilhada:

> "As condições que permitiram esse notável avanço da gestão metropolitana da RMBH, em curto espaço de tempo, de acordo com o esquema analítico aqui proposto, relacionam-se a uma redução de custos de transação. A hipótese que concluímos relativamente a esta questão refere-se às combinações de fatores que permitiram à RMBH ingressar em um "ciclo virtuoso", no qual, a implantação da estrutura de governança metropolitana em moldes negociados remodelou *contructo-mentais* dos atores e arrefeceu, principalmente, o "medo" de perda de poder por parte de lideranças municipais. Tal ciclo virtuoso, se nossa hipótese estiver correta, está inclusive favorecendo o desenvolvimento e a experimentação institucional de formas *horizontais* de articulação metropolitana, das quais merecem destaque a criação, em 2007, do Fórum Metropolitano de Câmaras Municipais, e a instituição, em 2008, de um Consórcio Público entre os municípios de Belo Horizonte, Contagem, Betim e Sabará para o atendimento a mulheres vítimas de violência. Tal experiência de organização horizontal de um serviço metropolitano, construída no âmbito do projeto Novos Consórcios Públicos para a Governança Metropolitana (citado no capítulo anterior), gerou o segundo consórcio do país criado nos moldes da Leis dos Consórciosde 2005." (Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009, pp. 99-100)

Assim, com os fundamentos novos ora apresentados, ratificam-se as conclusões já adotadas no âmbito desta Consultoria Jurídica, por meio do Parecer 14.841, de 14 de abril de 2008, da lavra da Dra. Nilza Aparecida Ramos Nogueira:

> "Portanto, parece não restarem dúvidas quanto à competência do Estado para o exame e anuência prévios à aprovação de projetos de loteamentos e desmembramentos nos casos indicados nos incisos do art. 13 da Lei Federal nº 6.766, de 1979, regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 44.646 e 44.467, ambos do ano de 2007, especificamente nos arts. 5º e 3º, respectivamente."

Ratificam-se, também, as conclusões adotadas por meio do Parecer nº 15.193, de 20 de junho de 2012, elaborado pela Dra. Liana Portilho Mattos, corroborando a validade do instituto da anuência prévia em nosso ordenamento jurídico (portanto, sem que isto implique violação à autonomia municipal). Do referido parecer extrai-se:

> "14. Ademais, o poder de polícia estadual na seara em exame também não é novo e decorre, por sua vez, de expressas disposições contidas na Lei Federal n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que trata do parcelamento do solo urbano e dá outras providências.
>
> 15. Logo no art. 13 da Lei Federal n. 6.766/1979 – legislação nacional sobre o parcelamento do solo urbano –, com a redação dada pela Lei Federal n. 9.785/1999, está contida a previsão do instrumento da anuência prévia a ser conferido ao empreendedor pelo Estado (e daí a correlata possibilidade de se estabelecer um Compromisso de Anuência Prévia, quando autuada a desconformidade do empreendimento com as normas legais que regem a anuência, senão vejamos: Art. 13 – ..."

Reitera-se que nos termos art. 18 da Constituição Federal a autonomia dos entes federativos é exercida nos limites ditados pelo próprio texto constitucional. Da competência dos Estados para instituírem regiões metropolitanas decorrem as competências legislativa e administrativa de atuação na gestão das mesmas, o que também corrobora a validade do exercício da competência prevista no art. 13 da Lei nº 6.766, de 1979.

> **2. Apesar de saber que cabe ao Supremo Tribunal Federal se manifestar formalmente sobre a constitucionalidade das normas e atos, solicito que esta procuradoria explicite seu entendimento sobre a constitucionalidade da Lei 6.766, alterada pela Lei 9.785/99 ao tratar da anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento em municípios pertencentes a uma determinada região metropolitana.**

Não há notícia de Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei nº 6.766, de 1973, alterada pela Lei nº 9.785, de 1999. Aplicar-se ao caso o princípio da presunção de constitucionalidade das leis, sobre o qual leciona o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luis Roberto Barroso:

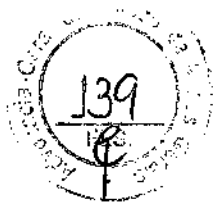
138

> "A presunção de constitucionalidade das leis encerra, naturalmente, uma presunção *iuris tantum*, que pode ser infirmada pela declaração em sentido contrário do órgão jurisdicional competente. O princípio desempenha uma função pragmática indispensável na manutenção da imperatividade das normas jurídicas e, por via de conseqüência, na harmonia do sistema. O descumprimento ou a não-aplicação da lei, sob o fundamento de inconstitucionalidade, antes que o vício haja sido proclamado pelo órgão competente, sujeita a vontade insubmissa às sanções prescritas pelo ordenamento. Antes da decisão judicial, quem subtrair-se à lei o fará por sua conta e risco. [...]
> O princípio da presunção de constitucionalidade dos atos do Poder Público, notadamente das leis, é uma decorrência do princípio geral da separação dos Poderes e funciona como fator de autolimitação da atividade do Judiciário, que, em reverência à atuação dos demais Poderes, somente deve invalidar-lhes os atos diante de casos de inconstitucionalidade flagrante e incontestável." (Interpretação e aplicação da Constituição - fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2003. p. 188)

Além desta premissa, que já implicaria resposta em sentido positivo quanto à constitucionalidade da Lei nº 6.766, de 1979, reforça-se que em recente decisão o Supremo Tribunal Federal corroborou o entendimento de que são válidas as decisões tomadas na seara metropolitana, sem que os Municípios possam invocar a sua autonomia constitucional para delas se esquivarem, se assegurada a participação nos órgãos de tomada de decisões e de gestão. Nesse sentido, merece uma vez mais ser transcrito o seguinte trecho do voto do Ministro Ricardo Lewandowski, na ADI 1.842-RJ:

> Assim, embora se reconheça que a autonomia municipal assegurada pela Lei Maior não pode ser esvaziada mediante a transferência integral da titularidade das funções públicas de interesse comum ao Estado instituidor da entidade territorial, tal garantia que o texto magno assegura às comunas também não deve, de outra parte, atuar como um bloqueio à efetiva concretização de outros valores constitucionais, em especial os atinentes ao federalismo cooperativo.

E, como visto, no processo de gestão compartilhada do parcelamento do solo urbano, em regiões metropolitanas, cabe ao Estado exercer a competência de emitir anuência prévia, nos casos do art. 13 da Lei nº 6.766, de 1979, norma compatível com a Constituição vigente.



3. É lícito e juridicamente possível firmar um instrumento entre a Prefeitura de Belo Horizonte e a Agência RMBH para que seja dispensada a emissão da anuência prévia para todos os projetos de parcelamento do solo do município de Belo Horizonte?

Entende-se que a reposta a esta questão também é negativa. A redação do parágrafo único do art. 13 da Lei nº 6.766, de 1979, estabelece um ***imperativo*** para os Estados, por meio da autoridade metropolitana, no sentido de que a eles ***caberão*** o exame e a anuência prévia à aprovação de projetos de loteamento ou desmembramento em área de município que integre região metropolitana.

Assim, a Lei exige uma atuação positiva do Estado, pressupondo a análise de cada caso concreto, mesmo porque cada projeto de loteamento ou desdobramento *é singular*, no que se refere a aspectos como localização ou não em áreas de interesse especial; impacto ambiental; impacto nas políticas de transporte; preenchimentos de requisitos materiais, etc..

Por força do princípio da legalidade não tem a Administração Pública, ao contrário dos particulares, autonomia de vontade. Ela exerce gestão, e não domínio, não podendo renunciar nem as competências, nem os instrumentos que lhe são conferidos para tanto.

Poderá, não havendo vedação legal, delegar. Aliás, neste sentido expressamente prevê a Lei Estadual nº 14.184, de 31 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o processo administrativo em Minas Gerais:

> Art. 5º - Em processo administrativo serão observados, dentre outros, os seguintes critérios:
> *...omissus.*
> II - atendimento do interesse público, ***vedada a renúncia total ou parcial de poder ou competência, salvo com autorização em lei***;
>
> Art. 41 - ***A competência é irrenunciável, é exercida pela autoridade a que foi atribuída e pode ser delegada.***
> *...omissis.*
>
> Art. 43 - As decisões adotadas por delegação mencionarão explicitamente essa qualidade.

> Art. 44 - Não podem ser objeto de delegação:
> ...
> III - a matéria de competência exclusiva da autoridade delegante.

A Lei nº 6.766, de 1979, estabelece quais competências cabem ao Estado e quais cabem ao Município nos processos administrativos de loteamento e desmembramento do solo urbano. A anuência prévia, que cabe ao Estado, opera como controle adicional àquele exercício pelo Município, dados os valores jurídicos em jogo, o impacto do empreendimento que presumivelmente ultrapassa o interesse estritamente local. Por este prisma, tal controle se exerce, concomitantemente em face dos atos do particular e também do Município.

Interessante notar que a mesma Lei assim estabelece em seu art. 8º, como exceção:

> Art. 8º - Os Municípios com menos de cinqüenta mil habitantes e aqueles cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes previstas nos arts. 6º e 7º desta Lei.

Ao contrário, não prevê a possibilidade de dispensa da fase de anuência prévia, nos casos em que ela é exigida. Portanto, compreende não ser legítima a renúncia ou dispensa, ou mesmo a delegação ao Município.

4. Caso a resposta da pergunta anterior seja positiva, qual seria esse instrumento?

A questão resta prejudicada, pela reposta à anterior.

5. O Estado pode criar normas e requisitos próprios para a emissão de anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento em municípios pertencentes a uma determinada região metropolitana, que não sejam idênticos à legislação municipal que trata do parcelamento do solo?

Reportamos ao texto da multicitada Lei nº 6.766, de 1973, que ao estabelecer regulamentar o parcelamento do solo urbano, assim prevê no que se refere à anuência prévia:

> Art. 1º. O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.
> ***Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.***
>
> Art. 13. Aos Estados ***caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições***:
> *...omissis.*
>
> ***Art. 14. Os Estados definirão, por decreto, as áreas de proteção especial, previstas no inciso I do artigo anterior.***
>
> ***Art. 15. Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.***
> Parágrafo único - Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado ***procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal***.

Da aplicação sistêmica destes artigos 13, 14 e 15, depreende-se claramente que matriz condicionante de juridicidade, tanto para os Estados quanto para os Municípios – portanto, pressupostos de validade de todos os atos que eles editarem relativamente à matéria –, ***são a Constituição Federal e as disposições da própria Lei***.

Responder negativamente a este quinto questionamento, implicaria conflito direto e imediato com a resposta dada ao primeiro, admitindo uma autonomia plena por parte dos Municípios.

Entretanto, com extraído do magistério de Ana Carolina Wanderley Teixeira, em torno da autonomia municipal gravitam *"anéis de poderes condicionados e graduados em razão da criação legislativa de outros entes políticos, possibilitando a interferência de outros entes políticos..."*.

Pergunta-se: que sentido teria a previsão do art. 25, § 3º, da Constituição Federal, assim como a competência legislativa concorrente com a União, em matérias de Direito Urbanístico, prevista no inciso I do art. 24, assim como proposta de gestão compartilhada da política de parcelamento do solo, estabelecida na Lei nº 6.766, de 1973, se as disposições do Estado relativas às regiões metropolitanas que instituir fossem suplantadas por aquelas editadas pelos Municípios?

Assim, *desde que não contrarie o texto da Lei* nº 6.766, de 1973, poderá o Estado regrar a anuência prévia, fase do processo administrativo de parcelamento do solo urbano que *exige* sua interveniência como pressuposto de validade do ato final, adotando normas e requisitos ainda que não idênticos àquelas editadas pelos Municípios.

O tema foi objeto do acórdão na Apelação Cível nº 9112869-11.2004.8.26.0000, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que recebeu a seguinte ementa e *mutatis mutandis* corrobora a tese:

> RESCISÃO CONTRATUAL. Loteamento Área de proteção de mananciais Desdobro que recebeu aprovação da Prefeitura Municipal, mas não da Secretaria do Meio Ambiente. Impossibilidade de construir. Ação julgada procedente para rescindir o contrato e condenar a vendedora e a denunciada (esta, regressivamente) a ressarcirem os prejuízos havidos pelos autores. Insurgência da denunciada. Reclamo de impossibilidade de intervenção da Secretaria do Meio Ambiente. Improcedência. ***Lei municipal de parcelamento do solo que se submete aos ditames da legislação federal e estadual pertinentes CF, art. 24, VI, c.c. 30, VIII).*** Pedido de responsabilização da Prefeitura. Aplicação da Lei nº 6.766/79 (art. 13, I) e das leis estaduais incidentes. Responsabilidade da denunciada, evidente impossibilidade de responsabilizar a municipalidade. Sentença mantida.

Do voto do Relator, Desembargador João Carlos Saletti, destaca-se o seguinte trecho:

> 3. Pretende a recorrente verdadeira declaração de inconstitucionalidade de dispositivos das Leis 6.766/79 e 898/75, no que tange à necessidade de anuência do órgão estadual para aprovação de loteamentos, desmembramentos e desdobros, sob o argumento de que se negou vigência ao artigo 30, VIII, da Constituição Federal. A regra constitucional invocada afirma competir ao município "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". ***Essa competência é atribuída ao município, no que couber, isso significando que normas outras, como as relativas à proteção dos mananciais e do meio ambiente, como no caso, que escapam à competência municipal, podem estabelecer limitações ou exigências a que o próprio município deve se submeter.***

Advocacia-Geral do Estado
143
Fls.

> De fato, o artigo 24 da mesma Constituição Federal, dispõe competir à "União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre" "florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição" (inciso VI, sublinhei). Não é sem razão, portanto, que, objetivando a preservação de mananciais e seus recursos hídricos destinados ao abastecimento de água da região metropolitana, as leis estaduais referidas no Termo de Ajustamento de Conduta atrás mencionado, restringem o parcelamento do solo. ***A tanto, portanto, se submetem não só o Município, como os particulares.***
>
> ...
>
> 4. De qualquer sorte, o artigo 1º da Lei 6.766/79 estabelece que os Estados/Distrito Federal e Municípios "poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais". ***Significa que os Municípios, autorizados pelo artigo 30, VIII, da Constituição Federal, e no que couber, podem, na forma da Lei Federal, editar normas complementares. Em outras palavras, a lei municipal de parcelamento do solo deve seguir as diretrizes da legislação federal e estadual (no que concerne ao meio ambiente e à preservação dos recursos naturais, como visto).***

Ainda no mesmo sentido, decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

> CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. USO DO SOLO URBANO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. MEIO AMBIENTE. INTERESSE DA COLETIVIDADE.
> 1. O uso do solo urbano submete-se aos princípios constitucionais que informam a função social da propriedade, evidenciando a defesa do meio ambiente e do bem estar comum da sociedade.
> 2. Segundo precedente do STJ, ***"a União, os Estados e os Municípios têm competência concorrente para legislar sobre o estabelecimento das limitações urbanísticas no que diz respeito às restrições do uso da propriedade em benefício do interesse coletivo, em defesa do meio ambiente para preservação da saúde pública e, até, do lazer" (RONS 8.766/PR).***
> ***3. Incide, no caso, a Lei Federal nº 6.6676/79 e a Lei Estadual nº 3.384/80, com a redação do artigo 45 dada pela Lei nº 5.640/98, o que retira a eficácia de qualquer Lei Municipal que contrarie os citados diplomas legais.***
> 4. A citada legislação não impede o parcelamento ou desmembramento do solo em determinadas regiões consideradas Zonas Especiais, dentre elas o Município de Guarapari, mas tão somente normativam a forma como se dará o fracionamento, para evitar abusos ou degradações do solo e do meio ambiente. 5. Recurso desprovido. (TJ-ES; AC 021.99.019277-1; Terceira Câmara Cível; Rel. Des. Subst. Samuel Meira Brasil Junior; Julg. 20/08/2002)

6. Caso a resposta da pergunta anterior seja positiva, essas normas podem ser editadas por meio de decreto, conforme art. 15 da Lei 6.766/79?

O questionamento certamente decorre da compreensão do princípio da legalidade e de sua aplicação, no Estado de Direito, à Administração Pública e aos particulares.

É da essência do Estado de Direito tratar-se modelo de Estado no qual o Poder constituído adota ordem jurídica, à qual também ele se submete. Forma-se, na síntese de Celso Antônio Bandeira de Mello, o binômio *prerrogativas da Administração – direitos e garantias dos administrados*. A atuação da Administração Pública, seja editando normas gerais, seja editando atos individuais, pressupõe suporte em toda a ordem jurídica vigente, o que externa a idéia de juridicidade.

Para o particular, ao contrário, a legalidade consiste em garantia constitucional de reconhecimento *modulado* da sua autonomia da vontade, não podendo ele ser compelido a fazer ou a deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. É o que dispõe o art. 5°, II, da Constituição Federal de 1988.

Nas palavras do jusfilosofo italiano Norberto Bobbio, por meio da lei são estabelecidas as regras do jogo democrático:

> Se então, na conclusão da análise, pedem-me para abandonar o habito do estudioso e assumir o do homem engajado na vida política do seu tempo, não tenho nenhuma hesitação em dizer que a minha preferência vai para o governo das leis, não para o governo dos homens. O governo das leis celebra hoje o próprio triunfo da democracia. E o que é a democracia se não um conjunto de regras (as chamadas regras do jogo) para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue? E em que consiste o bom governo democrático se não, acima de tudo, no rigoroso respeito a estas regras? Pessoalmente, não tenho dúvidas sobre a resposta a estas questões. E exatamente porque não tenho dúvidas, posso concluir tranquilamente que a democracia é o governo das leis por excelência. (O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. 6ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, pp. 170/171)

Entretanto, a ordem jurídica vigente também admite a figura dos regulamentos, partindo da premissa de que é da essência da lei a generalidade, exigindo a sua aplicação aos casos concretos que sejam minudenciados os requisitos de atuação pelo administrador público. Ao contrário da Constituição Francesa, nosso ordenamento constitucional não admite a figura do regulamento autônomo, por meio do qual o Chefe do Poder Executivo pode dispor inovando o ordenamento jurídico.

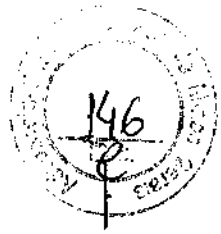
Nos termos do art. 84 da Constituição Federal, compete ao Presidente da República:

> V - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, ***bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução***;
> V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;
> VI - dispor, mediante decreto, sobre:
> a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
> b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

Para parte da doutrina, a nova redação do inciso VI teria inaugurado, nestes casos excepcionais, a figura do decreto autônomo no Direito Brasileiro, seara na qual não adentraremos, por não ser necessária à resposta à consulta.

Em paridade com a Carta da República, o art. 90, VII, da Constituição Mineira prevê a competência do Governador do Estado para "elaborar sancionar, promulgar e fazer publicar as leis e, para sua fiel execução, expedir decretos e regulamentos."

Diante dos pressupostos aqui estabelecidos, entende-se que ***é legítima a edição de Decreto para dispor sobre o instituto da anuência prévia a projetos de parcelamento do solo urbano, nos casos previstos nos artigos 13 a 15 da Lei nº 6.766, de 1979, considerado tratar-se da figura jurídica do decreto regulamentar, e a observância dos limites de discricionariedade conferidos pelo legislador.***



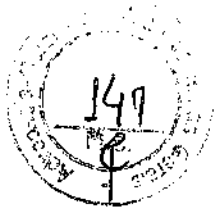
A obrigação primária já foi estabelecida na Lei: aquele que, titular do direito de propriedade de gleba, quiser lotear ou desmembrar seu imóvel em solo urbano, nas hipóteses normativas ali tratadas, deverá sujeitar-se, entre outros requisitos materiais e formais, à anuência prévia por parte do Estado. Ao exercitar sua competência, caberá ao Estado verificar a legalidade e legitimidade do pedido, ***em face do ordenamento jurídico vigente***, no que se incluem a conformidade à própria Lei nº 6.766, de 1976, como ratifica a parte final do art. 15 ("observadas as disposições desta Lei"); à legislação concorrente, legitimada pelo art. 1º da mesma Lei; à legislação ambiental, sanitária, etc.; e, também, às diretivas traçadas pelos órgãos metropolitanos, cuja competência decorre do art. 46 da Constituição Estadual.

Aliás, o reconhecimento de que as diretrizes estabelecidas pelo Estado são regulamentares é constatado a partir do próprio texto do Decreto Estadual nº 44.647, de 2007, *ex vi*:

> Art. 2º - São instrumentos da política estadual de controle da expansão urbana nas regiões metropolitanas:
> I - a emissão de diretrizes metropolitanas prévias à elaboração de projetos de parcelamento do solo;
> II - a emissão de selo de anuência prévia à aprovação, pelos Municípios, de projetos de parcelamento do solo, ***quando estes estiverem em conformidade com a legislação em vigor e com as diretrizes regulamentadas neste Decreto***;
> *...omissis.*
>
> Art. 11. Para a obtenção de selo anuência prévia para projeto de parcelamento do solo, o interessado apresentará requerimento ao Município, ***na forma da legislação municipal, estadual e federal.***

Em síntese, tratando-se de decreto regulamentar, como ocorre no caso em exame, responde-se positivamente à sexta questão da consulta.

> **7. As normas estaduais que versam sobre anuência prévia à aprovação de projetos de parcelamento podem flexibilizar o parágrafo único do art. 13 da Lei 6.766/79, abrindo exceções no sentido de dispensar a anuência prévia para alguns municípios da região metropolitana?**



Entende-se que não, pelas razões apresentadas na resposta à terceira questão acima, à qual reportamos.

Apenas destaca-se que a exceção não pode ocorrer em razão da pessoa jurídica, em favor deste ou daquele Município. Ela existirá, de forma objetiva e geral, em virtude dos requisitos que o Decreto adotar, em matéria na qual é deixada discricionariedade. Por exemplo, na estipulação de quais áreas de proteção especial, previstas no art. 13, I, da Lei nº 6.766, de 1976, exigirão a anuência prévia. Todos os municípios abrangidos pela área eleita passam a sujeitar-se a tal anuência como pressuposto de validade dos loteamentos e desmembramentos nele implementados.

Mas, ao contrário, por força da regra específica do parágrafo único do art. 13, tratando-se de loteamento ou desdobramento *em área de Município integrante de região metropolitana*, o exame de anuência prévia é impositivo, por meio de norma cogente.

8. A Lei 6.766/79 conceitua lote como o

> **"o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe."**

Não há, porém a definição legal de gleba. A legislação federal veda a edificação em gleba ou essa vedação depende da legislação municipal?

Para responder a esta questão, reportamos ao princípio da autonomia da vontade, cláusula constitucional pétrea, nos termos do art. 5º, II, da Constituição da República. O mesmo artigo, no *caput* e em seu inciso XXII, prevê a propriedade como direito fundamental. Mas a trata como direito fundamental ***condicionado***, uma vez que o inciso XXIII exige que ela ***atenda a sua função social***, o que é ratificado pelos arts. 170, III, e 182, *caput* e § 2º do mesmo Texto. Este último dispositivo constitucional, de aplicação imediata à consulta em exame, como se verá adiante, prevê:

148

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

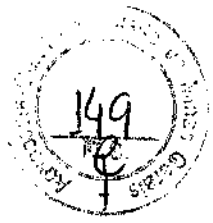
Em primeiro plano, a premissa imediata a ser observada é no sentido de que, ***não havendo restrição na legislação vigente*** – reiterando que a competência legislativa é concorrente, nos termos dos arts. 24, I, e 30, I, da Constituição Federal – ***não poderá o particular sem impedido de construir em gleba, desde que preencha os requisitos legais para esta hipótese específica***, considerando, inclusive, tratar-se de gleba em área urbana ou rural.

Destaca-se aqui a redação do art. 53 da Lei nº 6.766. de 1973:

> Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

O Código Civil em vigor – Lei nº 10.406, de 2002, em seu art. 1.299, prevê:

> Art. 1.299. O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos.

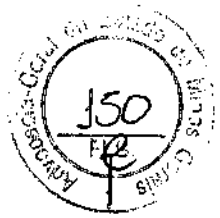


Constata-se que o § 1° do art. 182 da Constituição Federal exige o plano diretor para as cidades com mais de vinte mil habitantes, o que é ratificado pelo Estatuto das Cidades. Entende-se recomendável que a questão específica aqui abordada seja objeto de legislação no plano diretor, sempre que exigido.

O § 4° do art. 182 da Constituição Federal, por sua vez, confere ao município competência para adotar lei específica destinada a ***induzir*** o particular a, por iniciativa sua, dar ao seu imóvel urbano, *se incluído em área do plano diretor*, destinação conforme o princípio da função social da propriedade. Entretanto, ressalvada a hipótese de desapropriação ordinária, na forma da legislação específica, entende-se que nem mesmo a Constituição permite ao município compelir, de imediato, o particular a proceder ao parcelamento ou à edificação compulsórios neste caso no intuito de atender à função social da propriedade (a par da utilização do verbo "exigir" no § 4° do art. 182). A matéria encontra-se regulamentada no art. 5° da Lei n° 10.257, de 2001 – Estatuto das Cidades.[6]

---

[6] Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.
§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:
I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;
II – (VETADO)
§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.
§ 3º A notificação far-se-á:
I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;
II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.
§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

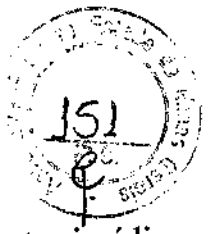


Não aderindo o particular, voluntariamente, à política pública, fundada no plano diretor, sujeitar-se-á às cominações subseqüentes, estabelecidas como meios de coerção: o IPTU progressivo; e a desapropriação, com pagamento mediante títulos da dívida pública, com prazo de resgate em até dez anos. Ambos os instrumentos também estão regulamentados no Estatuto das Cidades, respectivamente nos arts. 7° e 8°.[7]

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;
II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.
§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.
Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

[7] Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.
§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.
§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.
§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.
§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.
§ 2º O valor real da indenização:
I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;
II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.



Tal como manifestado na nota jurídica prévia que instrui a consulta, não encontramos no ordenamento jurídico federal e estadual norma que vede a construção em glebas.

O substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000, em tramitação no Congresso Nacional, dispondo sobre o parcelamento do solo para fins urbanos e sobre a regularização fundiária sustentável de áreas urbanas, propõe o seguinte conceito de gleba em seu art. 2º, V: "gleba: o imóvel que ainda não foi objeto de parcelamento do solo para fins urbanos;".

Entretanto, no ordenamento em vigor entende-se aplicável a norma do § 4º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 1979, incluído pela Lei nº 9.785, de 1999, que dispõe:

> § 4º - ***Considera-se lote*** o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

Salvo melhor juízo, com o verbo "considera-se" o legislador adotou, a um só tempo, conceito de lote e mais um parâmetro na gestão do uso do solo urbano. Com isto, havendo gleba incrustada em região já urbanizada, se suas características atenderem plenamente ao comando do § 4º, acima transcrito, *assim como à legislação municipal específica quanto ao direito de construir*, entende-se que, mesmo por ficção jurídica, poderá ser considerada lote. De toda forma, em tese, sujeita-se ao parcelamento, se cabível, como política legitimada pelo art. 182, § 4º da Constituição.

---

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.
§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.
§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.
§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

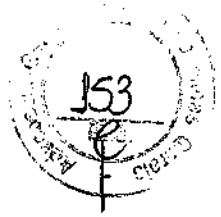
Reportamos aqui ao magistério de Hely Lopes Meirelles sobre os conceitos distintos de loteamento de desmembramento do solo:

> "O loteamento e o desmembramento constituem modalidades do parcelamento do solo, mas apresentam características diversas: o loteamento é meio de urbanização e ***só se efetiva por procedimento voluntário e formal do proprietário da gleba***, que planeja sua divisão e a submete à aprovação da Prefeitura, para subseqüente inscrição no Registro Imobiliário, transferência gratuita das áreas das vias públicas e espaços livres ao Município e alienação dos lotes aos interessados; o desmembramento é apenas repartição da gleba, sem atos de urbanização, e ***tanto pode ocorrer pela vontade do proprietário (venda, doação, etc.) como por imposição judicial (arrematação, partilha, etc.)***, em ambos os casos sem qualquer transferência de área ao domínio público" (Direito municipal brasileiro. 15ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.557/558). (Grifos nossos)

Nota-se que o autor não considera a hipótese de exigência de parcelamento por determinação administrativa, cujos instrumentos de ação, nesta seara, são aqueles que lhe forem deferidos pelo ordenamento jurídico, em especial pela Constituição Federal, como acima visto.

Assim, com as ressalvas acima conclui-se que, não havendo restrição no ordenamento jurídico, sendo a matéria objeto de legislação concorrente, é legítima edificação em glebas, ***se preenchidos os requisitos legais*** para esta hipótese específica. De toda forma, tratando-se de gleba inserida em área incluída no plano diretor, quando cabível, é facultado ao Poder Público municipal aplicar a regra do art. 182, § 4º, da Constituição Federal.

> **9. Belo Horizonte é uma cidade praticamente sem área de expansão, muitos dos pedidos de parcelamento do solo são pequenos terrenos espalhados na cidade já consolidada. Em diversos casos concretos, o proprietário não pretende subdividir seu terreno em lotes, apenas edificar. O município só emite as devidas licenças (ex: alvará de construção) para terrenos que tenham sido fruto de loteamentos no passado. Tendo em vista os conceitos estabelecidos pela lei federal 6.766/79, esta procuradoria considera como parcelamento a transformação de uma gleba em lote único? Nesse caso se aplicaria normalmente a legislação de parcelamento do solo (ex: transferência de áreas públicas, documentos e projetos, etc)?**



Conforme a lição de Hely Lopes Meirelles, acima transcrita, é pressuposto do *parcelamento* do solo *a subdivisão de terreno*. Por este prisma, transformação de gleba em lote não se inclui em tal conceito.

Ademais, como visto, o § 4° do art. 2° da Lei n° 6.766, de 1979, redação atual, *considera* lote o terreno que atender aos requisitos ali delineados, norma integrada pelo que dispuser a legislação municipal.

Também na jurisprudência encontramos precedente, *mutatis mutandis,* no sentido de que, sem subdivisão, não se configura a hipótese de parcelamento do solo:

> DESMEMBRAMENTO DE IMÓVEL. ART. 2. PAR. 2. LEI DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. MANDADO DE SEGURANÇA. PARCELAMENTO DE BENS IMÓVEIS URBANOS. LOTEAMENTO E DESMEMBRAMENTO. A subdivisao de área em dois lotes, sem abertura nem ampliação de novas vias de acesso, constitui desmembramento, que a prefeitura não poderá negar se as áreas resultantes da divisão apresentam dimensões superiores ao mínimo legal previsto nas posturas municipais. Inteligência do art. 2., par. 2., da Lei n° 6.766/79. Segurança concedida. (TJ-RJ; MS 216/1988; Terceiro Grupo de Câmaras Cíveis; Rel. Des. José Rodriguez Lema; Julg. 30/11/1988).

Portanto, entende-se que, não configuradas as figuras jurídicas do loteamento ou do desmembramento, não se aplicam as exigências e conseqüências jurídicas da Lei n° 6.766, de 1979, como transferência compulsória de áreas ao Poder Público.

Todavia, frisa-se que, tratando-se de gleba inserida em área incluída no plano diretor *e passível de parcelamento*, é facultado ao Poder Público municipal aplicar a regra do art. 182, § 4°, da Constituição Federal. Neste caso, determinado o parcelamento, aí sim passam a ser exigidas todas as obrigações previstas na Lei n° 6.766, de 1979. Não havendo adesão do particular, poderá o município desapropriar e parcelar, após se valer do IPTU progressivo.

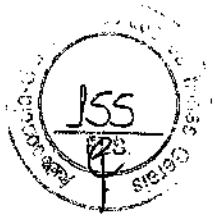
154

10. O município tem competência legislativa para editar uma norma que contenha os procedimentos e pré-requisitos para a transformação de gleba em lote, sem que haja parcelamento do solo, em alguns casos específicos?

Tratando-se de matéria sujeita à legislação concorrente, nos termos da Constituição Federal, poderá o município dispor sobre a matéria, desde que observada a legislação federal, estadual e, quando for o caso, as diretrizes metropolitanas. Na superveniência de lei federal ou estadual em sentido contrário, assim como de diretriz legitimamente estabelecida pelos órgãos de gestão metropolitana, terá o município que adequar sua legislação, como visto na primeira parte deste estudo. Poderá o município, por meio de lei, valer-se, ainda, da prerrogativa conferida pelo art. 182, § 4°, da Constituição Federal.

De acordo com a resposta à questão anterior, à qual se reporta, casos haverá em que, mesmo sem ter sido objeto de parcelamento, a gleba encontra-se em situação fática que permite sua utilização, para exercício do direito de construir – em decorrência do direito de propriedade –, como se lote fosse. Isto com fundamento no art. 2°, § 4°, da Lei n° 6.766, de 1979.

11. Na Prefeitura, há uma Comissão de Diretrizes, criada pelo Decreto municipal n° 15.058/12 (anexo). Todos os processos de parcelamento do solo urbano no município de Belo Horizonte se iniciam nessa Comissão. A comissão define se se trata de loteamento ou desmembramento, independentemente da vontade do proprietário da gleba ou lote. Ocorre que, em diversos processos de parcelamento, apesar do lote ou gleba estar servido de infraestrutura, em um bairro consolidado e adensado, a Comissão não aceita que esse lote ou gleba seja desmembrado, obrigando o proprietário a enquadrar o processo como loteamento, apesar de ser fática e juridicamente possível o desmembramento. Assim, há casos de lotes/glebas pequenos, cuja vontade do proprietário é apenas desmembrar a matrícula no cartório, mas a Comissão enquadra compulsoriamente o processo como loteamento e passa a exigir as obras de alargamento do sistema viária além da transferência de 15% da área total para o municípios. Eis a questão: observados o decreto municipal 15.058/12, a lei 6.766/79, o princípio da proporcionalidade e da legalidade e a Constituição da República, o município tem discricionariedade para exigir do particular compulsoriamente que seu lote/gleba se enquadre como loteamento, segundo a vontade da Comissão de Diretrizes? Caso positiva a resposta, o ato deve ser motivado?



É obrigação do Poder Público zelar pela estrita observância da legislação concorrente de parcelamento do solo, de forma preventiva ou repressiva, quando for o caso. Ressalvados os casos do art. 13 da Lei nº 6.766, de 1979, cabe aqui registrar que a competência para aprovação de projetos de desmembramento ou parcelamento do solo urbano é do município, como se infere do art. 12:

> Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

Em contrapartida, por força do princípio da autonomia de vontade, entende-se que não poderá o município compelir o particular a realizar parcelamento do solo urbano, ***senão nos casos e na forma do art. 184, § 4º, da Constituição Federal***. Portanto, nesta matéria a discricionariedade é limitada constitucionalmente.

O que deverá o município fazer, sempre e conforme o caso concreto, é exigir o cumprimento da legislação específica no que se refere ao direito de construir, havendo ou não parcelamento do solo.

Ressalta-se, contudo, não estar excluída a hipótese de desapropriação ordinária para fins urbanísticos, na forma da legislação específica.

Quanto à motivação, entende-se que, em qualquer caso versando sobre a matéria objeto desta consulta, é não apenas faculdade, mas dever das autoridades públicas envolvidas observarem o dever de motivar seus atos.

Relativamente ao Município de Belo Horizonte, a obrigação está expressamente prevista no art. 9º do Decreto nº 15.058, de 2012, que dispõe sobre a Comissão de Diretrizes para parcelamento do solo:

156

Art. 9º - As decisões da Comissão deverão ser motivadas e, sendo rejeitada recomendação feita por qualquer dos membros, deverá constar justificadamente da referida rejeição.

Com estas conclusões, respondemos às indagações do consulente e recomendamos que, se for o caso, em conformidade com o art. 2º, III, do Estatuto das Cidades, busque instrumentos de sistematização da matéria, em cooperação com os municípios interessados, na linha do que também propõe decisão do Supremo Tribunal Federal na recente decisão da ADI nº 1.842, acórdão publicado em 19 de setembro de 2013.

É o nosso parecer. À consideração superior.

Belo Horizonte, 5 de outubro de 2013

Alessandro Branco

ALESSANDRO HENRIQUE SOARES CASTELO BRANCO
PROCURADOR DO ESTADO
OAB/MG 76.715 – MASP 1050973-5

"APROVADO EM 7/10/13"

Sérgio Pessoa de Paula Castro
Procurador-Chefe do Consultório Jurídico
Masp.: 592.222-8 - OAB/MG 62.597

Aprovo.
08/10/13.

Roney Luiz Torres Alves da Silva
Advogado-Geral do Estado
em exercício