



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 01/2018

Possibilidade de o parlamentar deflagrar o processo legislativo que disciplina matéria na área de parcelamento do solo urbano. Necessidade de promoção de audiência pública e a consulta ao Conselho do Plano Diretor. A legislação que disciplina o sistema viário é a Lei Complementar nº 56/2008, portanto, deve retificar o texto do projeto. Após, pelo prosseguimento.

Foi encaminhado o projeto de lei complementar nº 01/2018, no sentido de verificar se o mesmo cumpre os requisitos legais.

A matéria vem abordada através de Lei Complementar, e a iniciativa é do Poder Legislativo.

A justificativa apresentada na Mensagem de Exposição de Motivos é nos seguintes termos:

(...)

Ocorre, porém, que um fato vem chamando a atenção da comunidade rondonense por causar inúmeros transtornos: a execução de pavimentação asfáltica em apenas meia rua, justamente me áreas limítrofes.

E é bem fácil de entender o motivo, pois o parcelador se preocupa apenas com sua obrigação, dentro de sua área de domínio. Como o (s) proprietário (s) dos imóveis localizados ao lado, em certos casos, acabam não concordando em participar do projeto e dividir os custos da execução asfáltica, o parcelador opta por pavimentar apenas a área localizada dentro de seu projeto, deixando para um segundo momento a conclusão do pavimento.

E esse tipo de situação tem gerado inúmeros transtornos para a comunidade, não somente para quem reside nestes novos empreendimentos imobiliários. Sendo assim, a proposta é impedir a execução de novos projetos de parcelamento de solo sem que toda a via pública seja devidamente asfaltada, inclusive nas áreas limítrofes, nem que para isso seja utilizada a área localizada dentro do referido empreendimento imobiliário.

Inicialmente, há de se observar às atribuições do Poder Legislativo, logo, é importante trazer à baila a doutrina de Hely Lopes Meirelles, o qual com propriedade aborda estas funções:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos e autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito¹.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág. 617/618.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Na mesma obra o autor menciona o destinatário da norma elaborada pelo Poder Legislativo:

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.²

Em que pese à impossibilidade de criar normas concretas para o bem estar da população existem mecanismos que podem ajudar na tarefa do Poder Executivo, corroborando nas políticas públicas.

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvanti causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.³

Como já abordado acima, quando a matéria versa sobre políticas públicas, normas de execução orçamentária ou serviços para a população, a iniciativa é afeta ao Chefe do Executivo, por ser ele o responsável para gerir o orçamento e empregá-lo nos setores que entenda ser mais necessitado. Qualquer tentativa do Poder Legislativo em gerir estas matérias viola a independência entre os Poderes, neste caso, sofre a proposição vícios de inconstitucionalidade.

São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.⁴

Pois bem, feitas as considerações gerais sobre a matéria, a presente proposição, salvo eventual equívoco, pretende regular uma situação em especial que causa transtorno para a população rondonense, que são as pavimentações apenas na metade da rua.

Em busca na legislação correlata, em especial a Lei Complementar nº 56 e 58, ambas de 2008, não encontrei o permissivo legal para aprovar loteamento em que conste pavimentação apenas na metade da rua, até porque, não se demonstra coerente e legal.

O loteamento como espaço ambientalmente protegido deve possuir os requisitos necessários para satisfazer a necessidade e os anseios da comunidade local. Pelo

² Ibid., Pág. 618.

³ Ibid., Pág. 619.

⁴ Ibid., Pág. 620.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

exposto na matéria, não se demonstra de proteção adequada aprovar um loteamento em que metade da via pública é pavimentada e a outra ainda seja de chão ou pedra.

Portanto, mesmo que existisse o permissivo legal, sua exigência poderia ser questionada em virtude das normas de proteção ambiental.

O projeto é redigido como lei complementar, portanto, adequado as exigências do Plano Diretor.

A maior repercussão é no que diz respeito a iniciativa, o questionamento é saber se o vereador detém a competência para legislar sobre normas de sistema viário e parcelamento do solo.

O primeiro conflito a ser dirimido é encontrar a amplitude da competência privativa do chefe do Poder Executivo, em especial, o artigo 61, §1º da Constituição Federal⁵, Artigo 66 da Constituição Estadual⁶ e artigo 44 da Lei Orgânica Municipal⁷.

Destes, o de maior repercussão para a matéria proposta é saber se o projeto que dispõe sobre a criação de cargos, empregos e funções na Administração ou ainda, a incidência na estruturação e atribuições dos seus órgãos.

A ideia do texto Constitucional é consagrar um de seus princípios fundamentais que é a separação dos poderes. Explico, a vedação de o Poder Legislativo legislar

⁵ § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

⁶ Art. 66. Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre:

I - criação de cargos, função ou empregos públicos na administração direta e autárquica do Poder Executivo ou aumento de sua remuneração;

II - servidores públicos do Poder Executivo, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva;

III - organização da Defensoria Pública do Estado e das Polícias Civil e Militar;

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública.

⁷ Art. 44 – Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I – regime jurídico dos servidores;

II – criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

sobre órgãos e estrutura administrativa é impedir que, por via reflexa, haja confusão nas atribuições típicas de cada um destes Poderes.

Portanto, se a quem compete gerir o Município e executar as políticas públicas seja o prefeito, não é sensato que possa o Vereador, através de um ato normativo - que na verdade se aproxima de uma lei de efeito concreto⁸, estabeleça políticas compulsórias através de um instrumento legal.

A interferência direta é caracterizada quando o parlamentar, através de lei, pretende dispor especificamente de dada situação concreta sobre o funcionamento da Administração Pública, conforme pode ser observado no repertório jurisprudencial:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ALTERARAM TEXTO NORMATIVO QUE DISPÕE SOBRE A ELEIÇÃO DE DIRETORES E VICE-DIRETORES DAS ESCOLAS MUNICIPAIS, QUESTÃO ATINENTE Á ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70032893398, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 25/01/2010).

ÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE AB-ROGOU TEXTO NORMATIVO QUE TRATAVA SOBRE A ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE NATUREZA FORMAL. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70026604108, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ana Maria Nedel Scalzilli, Julgado em 08/06/2009).

Não obstante, todo ato normativo produzido pelo parlamento poderá, de forma reflexa, incidir sobre alguma atribuição ou estrutura do Poder Executivo. Exemplificando: A lei que disciplina posturas no Município por via reflexa exigirá que algum órgão da administração fiscalize esta atividade. Da mesma forma, a lei que dispõe sobre o tempo de fila em bancos exigirá que determinado setor do Município fiscalize estas instituições.

Assim, ao que tudo indica, o texto constitucional quer evitar a interferência direta entre os poderes, entretanto, a atuação reflexa não encontra inserida nestas vedações, sob pena de inviabilizar as atividades do parlamento.

Reflexão importante a ser observada é se há possibilidade de o parlamentar deflagrar o processo legislativo quando o projeto resultar em estruturação e

⁸ CONSTITUCIONAL. ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS: Lei 10.266, de 2001. I. - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle em abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II. - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III. - Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV. - Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida.' (ADI-MC nº 2.484, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 14.11.2003).



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

atribuição da administração pública. Neste caso, a EC 32, excluiu do rol de matérias de iniciativa privativa do Poder Executivo⁹. Contudo, permanece sua aplicação na Constituição Estadual e Lei Orgânica Municipal.

Todavia, por se tratar de princípio sensível, não pode a matéria destoar do que vem disciplinado na Constituição Federal, sob pena de se invocar o vício de inconstitucionalidade, ou seja, o poder constituinte derivado decorrente, encontra barreiras no próprio ordenamento jurídico federativo.

Sendo assim, em síntese, as limitações legislativas do parlamento são apenas aquelas do rol previsto no texto constitucional, ampliar as exigências impõe uma interferência indevida, neste sentido é a jurisprudência do pretório excelso:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012];

Art. 2º da Lei gaúcha 11.369/2001. Cadastro de contratações temporárias. Criação de procedimentos administrativos que devem ser observados pelo Poder Executivo na contratação de servidores temporários. (...) As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no cadastro de contratações temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do governador do Estado. [ADI 2.583, rel. min. Cármen Lúcia, j. 1º-8-2011, P, DJE de 26-8-2011.]

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 27-8-2014, P, DJE de 11-9-2014.]

No que consiste ao presente projeto de lei complementar, a jurisprudência não é uníssona, em alguns casos (ADI 1.0000.14.07.3824-6/000 – TJMG), estabelece a competência do Chefe do Poder Executivo a deflagrar o processo legislativo, contudo, em outras situações (ADI 1.0000.16.045010-2/000 – TJMG), não vislumbra o vício de iniciativa.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI 7.779/2013 DO MUNICÍPIO DE DIVINÓPOLIS – ALTERAÇÃO DE ZONEAMENTO URBANO – ÁREA RESIDENCIAL ALTERADA PARA ÁREA COMERCIAL – INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO – AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES – INEXIGÊNCIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA – NÃO VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA – ESTUDOS TÉCNICOS PRÉVIOS – DESNECESSIDADE – MEDIDA IMPRESCINDÍVEL APENAS

⁹ ADI 3.137 – STF - Salientando-se que a Lei 10.826/2003 foi aprovada depois da entrada em vigor da EC 32/2001, que suprimiu da iniciativa exclusiva do Presidente da República a estruturação e o estabelecimento de atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública, considerou-se que os seus dispositivos não versam sobre a criação de órgãos, cargos, funções ou empregos públicos, nem sobre sua extinção, como também não desbordam do poder de apresentar ou emendar projetos de lei, que o texto constitucional atribuiu aos congressistas. (CANOTILHO, Et. al., Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, 2013., pag. 1140).



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

EM CASOS DE ATIVIDADES, CONSTRUÇÃO E REFORMAS POTENCIALMENTE LESIVAS AO MEIO AMBIENTE – REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE. 1- Segundo o art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal e o art. 171, I, da Constituição do Estado de Minas Gerais compete ao Chefe do Poder Executivo tratar sobre organização administrativa e assuntos de interesse local, respectivamente. Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade da Lei que trata de matéria afeta à organização administrativa do Município, por vício de iniciativa. 2- O Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01) é claro no sentido de que a elaboração e fiscalização do Plano Diretor necessitam de audiências públicas prévias, com a participação e debate da comunidade local. Todavia, o caso em apreço não se trata de elaboração e fiscalização de plano diretor, mas da promoção do ordenamento territorial e de ocupação do solo urbano, de modo que não é obrigatória a referida exigência. 3- Segundo a Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, bem como de entendimento jurisprudencial, somente é necessária a elaboração de estudos técnicos em casos de atividades, construção e reforma de instalações potencialmente causadoras de impacto ambiental, o que não é o caso dos autos.

V.V. As matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no §1º, do art. 61, da Constituição Federal que, pelo princípio da simetria, devem ser observadas no âmbito estadual, por força do já citado inciso III, do art. 66 da CE, o que se estende também no âmbito normativo distrital e municipal, sendo que nesses comandos legais não se encontra inserida disposição relativa ao direito urbanístico, notadamente quanto ao zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

O Supremo Tribunal Federal, no RE 218110, já se manifestou pela ausência de vícios em iniciativa semelhante:

Ementa: - Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo Municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo Municipal. 3. Recurso Extraordinário não conhecido. (STF, RE 218110, Rel Min. Réri da Silveira, Segunda Turma, Julgado em 02/04/2002, DJ 17-05-2002).

Por derradeiro, embora não presente na matéria, há que se afastar as alegações vazias de que os projetos de lei que ampliem despesas na Administração do Município contêm vícios de iniciativa. A legislação fiscal exige apenas o demonstrativo de que há orçamento para realizar o programa a ser incentivado.

Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no art. 61 da CB – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.[ADI 3.394, rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, P, DJE de 15-8-2008.]

Ainda,

Com efeito, a previsão de o Município criar protocolo ao pedido de vagas em pré-escola e creche, estabelecida em diploma legislativo local, resultante de projeto de lei de *iniciativa parlamentar*, **não configura, por si só, causa geradora** de aumento de despesa pública **ou situação evidenciadora** da necessidade de prévia dotação orçamentária.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

Essa afirmação **torna aplicável**, ao caso, a **jurisprudência** que esta Corte **consolidou** a propósito do tema referente à reserva de iniciativa, sempre **excepcional**, do processo de formação das leis.

Cabe observar, no ponto, por necessário, **que o Plenário** desta Suprema Corte, **ao julgar a ADI 3.394/AM**, Rel. Min. EROS GRAU, **apreciando** esse específico aspecto da controvérsia, **firmou** entendimento **que torna inviável** a pretensão recursal ora em exame, **como resulta evidente** da seguinte passagem do voto do eminente Ministro EROS GRAU: “**Afasto**, desde logo, **a alegada inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, já que, ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. **Também não procede a alegação** de que qualquer projeto de lei **que crie despesa** só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. **As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em ‘numerus clausus’, no artigo 61 da Constituição do Brasil**, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. **Não se pode ampliar aquele rol**, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial **quando a lei prospere em benefício da coletividade**.” (grifei)¹⁰

Assim, quanto a iniciativa, em que pese algumas posições em contrário, não vislumbro por ora, dentre aquelas que se encontram no rol exclusivo do Chefe do Poder Executivo, vez que, não há criação de órgão ou disposição de estrutura e organização administrativa. Diante o exposto, respondemos a consulta formulada pela Comissão de Justiça e Fiscalização, que o presente Projeto de Lei não possui vícios que obstem sua tramitação.

Ademais, quanto a conveniência e oportunidade na aprovação do referido programa é de análise exclusivo de cada parlamentar, não compondo o rol de encargos desta Procuradoria.

Por derradeiro, deve ser ampliado o debate com a **promoção de audiência pública e a consulta ao Conselho do Plano Diretor**.

Por fim, deve **corrigir o parágrafo único do primeiro artigo**, pois, a lei que disciplina as dimensões viárias é a Lei Complementar nº 56/2008.

Este é o parecer, *s.m.j.*, que ora subscrevo¹¹.

Marechal Cândido Rondon/PR, 09 de abril de 2018.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF
Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

¹⁰ STF, RE nº 861.190/SP – Voto Relator: Celso de Mello.

¹¹ Parecer manifestado segundo a convicção deste Procurador, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.