



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon
Estado do Paraná

PARECER JURÍDICO
PROJETO DE LEI Nº 14/2021

Possibilidade de o Poder Legislativo disciplinar matéria constante no Plano Diretor. Quanto à forma, necessidade de conversão em Lei Complementar e alterada a lei que dispõe sobre o sistema viário no Município. Por derradeiro, deve ser promovida audiência pública e consultado o Conselho do Plano Diretor.

Foi formulada consulta a esta Procuradoria no sentido de averiguar se o presente projeto de lei possui os requisitos necessários para deliberação em plenário.

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

Sua finalidade consta na Mensagem de Exposição de Motivos:

O Município de Marechal Cândido Rondon tem no agronegócio baseada a sua economia, agro esse que cresce e se moderniza rapidamente, exigindo do poder público que amplie e melhore a infraestrutura pública, principalmente de estradas e rodovias, para que a produção agropecuária possa ser movimentada com segurança e rapidez.

Aliado a isso e em decorrência de muitas reclamações de munícipes usuários das vias rurais do município de Marechal Cândido Rondon, devido a obras de pavimentação mal planejadas, que apresentam problemas com pouco tempo de uso e para que tenhamos um mínimo de referência em qualidade e durabilidade das estradas rurais que são de responsabilidade do município, estamos apresentando esse Projeto de Lei para que tenhamos, pelo menos alguns requisitos mínimos, quando da elaboração de projetos para licitação de obras de pavimentação de estradas rurais.

A autonomia do setor de engenharia, da secretaria de planejamento, na elaboração de projetos, continua existindo, somente deverão ser observados alguns requisitos mínimos contemplados por esse projeto de lei quando da elaboração de projetos de pavimentação rural no município e na sua posterior execução. Requisitos esses que são mínimos, partindo deles pode-se fazer projetos exigindo-se a amis, nunca a menos, em termos de qualidade. Fazendo com isso que as obras sejam de uma qualidade melhor, com durabilidade maior, fazendo assim melhor uso dinheiro público.

Pois bem, a presente proposta legislativa tem como objetivo definir os critérios mínimos para a pavimentação rural das estradas deste Município.

Atualmente no Município a legislação que disciplina a utilização do sistema viário vem disposto no Plano Diretor da Cidade, em especial, na Lei Complementar nº 56/2008:

Art. 6º O sistema viário municipal constitui a rede viária principal, ou seja, a responsável pelos principais deslocamentos ocorridos no Município, conduzindo tráfego intermunicipal, interurbano, interdistritos e urbano-rural.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

Art. 7º As vias que integram o sistema viário municipal ficam classificadas, de acordo com sua função e importância, conforme indicado no mapa do sistema viário municipal, constante do anexo I da presente Lei, em:

- I - rodovias;
- II - contorno oeste;
- III - vias arteriais municipais;
- IV - via de interesse turístico;
- V - vias locais rurais.

Como é de conhecimento, tramita neste Poder Legislativo o PLC 05/2020 que tem por objetivo alterar o atual Plano Diretor existente. Neste sentido, o novo sistema viário dispõe:

Art. 14. Estradas Rurais (Linhas) deverão observar a regulamentação do Código Brasileiro de Trânsito e o determinado nas Normas para o Projeto das Estradas de Rodagem do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Parágrafo único. Nas estradas rurais (linhas) a faixa de domínio está disposta na Lei nº 2625/1992 e deve ter 10m (dez metros) de recuo para cada lado para edificações.

Note que o referido diploma normativo regulamenta o sistema viário de todo o Município, indiferentemente se a via pública esteja no perímetro urbano ou rural.

O plano diretor é composto por várias leis que formatam os instrumentos da política municipal, ou seja, visam assegurar o desenvolvimento ordenado do município, além de minimizar o impacto ao meio ambiente e assegurar sua existência para a presente e futuras gerações.

Pois bem, inicialmente há de se observar às atribuições do Poder Legislativo, logo, é importante colacionar 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.

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

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

² Ibid., Pág. 618.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

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

Feita as considerações gerais sobre as atribuições do Parlamento, a presente proposição, como já abordado, pretende disciplinar matéria de interesse do Município, neste caso, passamos a análise da forma e matéria.

I – DA FORMA E COMPETÊNCIA MUNICIPAL

A primeira abordagem analítica da proposição apresentada é no que dispõe a forma que deve ser regulamentada a matéria, neste quesito, embora deflagrada pelas vias ordinárias, ao que tudo indica, deve ser regulamentada por Lei Complementar.

O sistema viário é disciplinado atualmente como uma das leis que compõem o Plano Diretor, tal situação não é mero acaso, pelo evidente interesse como política de desenvolvimento da proposta.

O Plano Diretor é composto por diversas leis complexas que, por serem prolixas acabam por abordar, mesmo que superficial, toda a existência da cidade. Sua edição ocorre através das leis complementares, portanto, insuscetíveis de serem abordadas por Lei Ordinária.

A forma foi definida inclusive pela Lei Orgânica do Município, a qual elegeu a Lei Complementar para a Edição do Plano Diretor:

Art. 46 – São objeto de leis complementares as seguintes matérias:

II – Plano Diretor, que também legislará sobre:

- a) Zoneamento Urbano e Rural;
- b) Uso e ocupação do Solo Urbano;
- c) Parcelamento do Solo Urbano;
- d) Obras e Edificações;
- e) Sistema Viário;
- f) Poder de Polícia Administrativa;

Portanto, embora o presente projeto trate de matéria autônoma, deveria ser alterado a Lei que dispõe sobre o sistema viário, ao invés de estabelecer em mais uma legislação.

A redação da Lei Complementar 95/98, sugere que as leis sejam reunidas por afinidade, evitando que tenhamos uma diversidade de diplomas legais que tratem sobre a mesma matéria, fato que, além de dificultar o trabalho dos operadores do direito, também, dificulta o conhecimento pela sociedade.

³ Ibid., Pág. 619.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

Neste sentido, talvez, ao invés de se criar um novo diploma legal que aborde critérios de obras, seja incluído tal diploma na Lei Complementar 56/2008 que disciplina matéria correlata, ou ainda, apresentada como emenda ao projeto de alteração do plano diretor.

Contudo, a Lei que disciplina a matéria é uma Lei Complementar, portanto, insuscetível de ser alterada pelo presente projeto, demonstrando assim, vício formal configurado, entretanto, passível de saneamento.

A aprovação do plano diretor deve ser por lei, e lei com supremacia sobre as demais, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento. Daí por que os Municípios podem estabelecer em sua legislação quórum qualificado para aprovação ou modificação da lei do plano diretor, infundindo, assim, mais segurança e perenidade a essa legislação. Toda cautela que vise a resguardar o plano diretor de levianas e impensadas modificações é aconselhável, podendo a própria Câmara estabelecer regimentalmente um procedimento especial, com maior número de discussões ou votação em duas ou mais sessões legislativas, para evitar a aprovação inicial e suas alterações por maiorias ocasionais.⁴

No que consiste a matéria, para que não reste dúvida a necessidade de sua abordagem no Plano Diretor, citamos as lições de Hely Lopes Meirelles:

As imposições de segurança urbana complementam as de salubridade da cidade. A segurança geral da cidade não se confunde com a segurança individual de suas contratações, que tanto interessa às normas civis como aos regulamentos da edificação. As imposições urbanísticas de segurança da cidade começam nas exigências do traçado urbano e se difundem por todos os setores que possam oferecer perigo à vida e à incolumidade dos cidadãos ou à conservação de seus bens materiais. Para tanto, as normas edilícias estabelecem a tessitura das vias públicas, as declividades máximas, os tipos de pavimentação e calçamento adequados, o recuo e o chanfro das edificações de esquina, a modalidade dos tapumes das obras, a sinalização dos locais perigosos, e tudo o mais que puder prevenir acidentes e afastar riscos à população.

Nessas imposições entram as medidas de combate e prevenção contra incêndios, inundações e efeitos das marés nas cidades ribeirinhas ou litorâneas. Tais providências competem simultaneamente ao Município, na realização das obras públicas necessárias, e aos munícipes, nas construções particulares que devam ser equipadas para enfrentar esses eventos, que se vêm repetindo com frequência e desastrosas consequências em nossas cidades. A omissão da Prefeitura na execução das obras de segurança urbana – principalmente contra eventos periódicos e previstos anualmente, como são as enchentes e inundações em determinados bairros – acarreta responsabilidade civil ao Município, pela ineficiência do serviço público a seu cargo (STF, RDA 122/169; TJSP, RT 346/235, 449/104, 453/97 e 453/102).⁵

II – DA INICIATIVA

Em que pese a tautologia em matéria semelhante, para fins didáticos, há que se reproduzir em tela os reflexos já comentados outrora, portanto, 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 Federal, Artigo 66 da Constituição Estadual e artigo 44 da Lei Orgânica Municipal.

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág. 552.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*, 16ª Edição. São Paulo: Editora Malheiros, 2008. Pág. 560/561.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

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 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 concreto⁶, estabelecer 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 À 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 possa, 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.

⁶ 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*

Contudo, a proposição que encontra restrição constitucional não é aquela que de forma reflexa pretende dispor sobre alguma função da Administração Pública, mas sim, a que transfere nitidamente a função executiva ao parlamento.

Inicialmente, o Poder Legislativo não poderia iniciar as proposições que dispunham sobre a atribuição dos órgãos e ministérios da Administração Pública. Contudo, felizmente, com o advento da EC 32⁷, o rol de competências privativas do Poder Executivo sofreu alterações, em especial, retirou deste Poder estas matérias de gestão administrativa.

Sendo assim, em sede Constitucional, através do poder constituinte reformador, foi superada estas limitações administrativas.

Deste modo, no que se refere a repercussão da redação da EC 32, em função da simetria constitucional, mesma regra deve ser aplicada aos Estados e Municípios, inclusive se fixado de modo diverso nos seus atos constitucionais (Constituição do Estado e Lei Orgânica).

No desate de causas afins, recorre a Corte, com frequência, ao chamado princípio ou regra da simetria, que é construção pretoriana tendente a garantir, quanto aos aspectos reputados substanciais, homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos poderes, nos três planos federativos. Seu fundamento mais direto está no art. 25 da CF e no art. 11 de seu ADCT, que determinam aos Estados-membros a observância dos princípios da Constituição da República. Se a garantia de simetria no traçado normativo das linhas essenciais dos entes da federação, mediante revelação dos princípios sensíveis que moldam a tripartição de poderes e o pacto federativo, deveras protege o esquema jurídico-constitucional concebido pelo poder constituinte, é preciso guardar, em sua formulação conceitual e aplicação prática, particular cuidado com os riscos de descaracterização da própria estrutura federativa que lhe é inerente. (...) Noutras palavras, não é lícito, senão contrário à concepção federativa, jungir os Estados-membros, sob o título vinculante da regra da simetria, a normas ou princípios da Constituição da República cuja inaplicabilidade ou inobservância local não implique contradições teóricas incompatíveis com a coerência sistemática do ordenamento jurídico, com severos inconvenientes políticos ou graves dificuldades práticas de qualquer ordem, nem com outra causa capaz de perturbar o equilíbrio dos poderes ou a unidade nacional. A invocação da regra da simetria não pode, em síntese, ser produto de uma decisão arbitrária ou imotivada do intérprete. [ADI 4.298 MC, voto do rel. min. Cezar Peluso, j. 7-10-2009, P, DJE de 27-11-2009.] = ADI 1.521, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-6-2013, P, DJE de 13-8-2013

Apesar disso, a reflexão constitucional não se exauri com a redação disposta no artigo 61, deve confrontá-lo com o postulado fundamental da independência dos Poderes, ou seja, em que pese a possibilidade no momento contemporâneo de o parlamento deflagrar o processo legislativo que de modo reflexo disponha sobre atribuições de Órgãos ou Ministério, deve concentrar suas funções nos atos normativos gerais e abstratos.

⁷ 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*

Sendo assim, em que pese a EC 32 ter retirado parcela da competência exclusiva, mas quando a proposição for de influência significativa nas atribuições do Poder Executivo, carece ela de legitimidade.

Admitir que o parlamento interfira diretamente no funcionamento da Administração Pública, em especial no sistema político atualmente vivenciado, poderá inviabilizar o exercício das funções constitucionais, pois, em um cenário de coalizões, não raras vezes as políticas são investidas conforme o bloco partidário que se encontra no comando da res pública.

Portanto, as limitações legislativas do parlamento são somente aquelas previstas no texto constitucional, não havendo previsão é possível o exercício da função legislativa plena, como pode ser observado em alguns casos já pacificados na jurisprudência da Corte Constitucional:

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.]

Quanto aos argumentos vazios sobre a impossibilidade do parlamentar dispor sobre matéria tributária, a mesma restrição não possui guarida no cenário jurisprudencial, pois, a carta constitucional não faz restrições, senão vejamos:

LEI INICIATIVA MATÉRIA TRIBUTÁRIA PRECEDENTES. O Legislativo tem a iniciativa de lei versando matéria tributária. Precedentes do Pleno em torno da inexistência de reserva de iniciativa do Executivo Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2.464, relatora ministra Ellen Gracie, Diário da Justiça de 25 de maio de 2007, e nº 2.659/SC, relator ministro Nelson Jobim, Diário da Justiça de 6 de fevereiro 2004. AGRAVO ARTIGO 557, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL MULTA. Se o agravo é manifestamente infundado, impõe-se a aplicação da multa prevista no § 2º do artigo 557 do Código de Processo Civil, arcando a parte com o ônus decorrente da litigância de má-fé. (RE 680608 AgR, Relator Marco Aurélio, Dje 19.9.2013, Primeira Turma).

Pois bem, a primeira reflexão proposta é no que diz respeito a iniciativa, sendo um instrumento previsto no Estatuto das Cidades e de aplicação no Plano Diretor, há quem sustente que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo seria do chefe do Poder Executivo.



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

A elaboração e alteração do Plano Diretor trazem algumas características singulares e por vezes, como o caso proposto, a análise de uma equipe multidisciplinar. Nestes casos, há parcela da jurisprudência sustentando a iniciativa do Poder Executivo:

54984241 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI REGULANDO DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. AFRONTA À SEPARAÇÃO E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AO ART. 173 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. I - A Lei que dispõe sobre plano diretor do município é de competência exclusiva do chefe do executivo - Prefeito municipal - Configurando vício de iniciativa sua edição pelo poder legislativo. II - O art. 173 da cemg/89 estabelece a independência e harmonia entre os poderes legislativo e executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função do outro. (TJMG; ADIN 0174291-93.2010.8.13.0000; Paraisópolis; Corte Superior; Rel. Des. Alberto Deodato Neto; Julg. 23/03/2011; DJEMG 20/05/2011)

56016385 - CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA DO PREFEITO. PROJETO DE LEI APRESENTADO POR VEREADOR. Afronta à constituição do diário da justiça feira, 30 de abril de 2008 Estado da Paraíba. Norma que regula a localização do comércio informal no espaço urbano. Matéria inerente ao plano diretor, que deve ser criado por Lei de iniciativa privativa do chefe do poder executivo municipal. Incidência do art. 21, § 1º, da carta suprema estadual. Processo legislativo impulsionado por vereador. Impossibilidade. Vício formal. Inconstitucionalidade manifesta. Procedência do pedido. "a inconstitucionalidade formal ocorre quando uma norma jurídica é elaborada em desconformidade com o procedimento legislativo estabelecido na constituição, ou, ainda, quando não observa as regras de competência. Esta última espécie também conhecida como inconstitucionalidade orgânica" (Carlos Augusto alcântara machado, direito constitucional, editora RT, p. 282/283, 2005). (TJPB; ADI 999.2006.000158-6/001.; Rel. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque; DJPB 30/04/2008; Pág. 8).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PORTEIRÃO. LEI MUNICIPAL Nº 429/2017. ALTERAÇÃO DE REGRA PROIBITIVA PREVISTA EM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DE UTILIZAÇÃO DO SOLO URBANO PARA PERMITIR CULTIVO DE CANA-DE-AÇÚCAR EM ÁREA URBANA E DE EXPANSÃO SEM ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL E À SAÚDE E BEM ESTAR DA POPULAÇÃO LOCAL. AFRONTA AO PLANO DIRETOR. VÍCIO FORMAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. INVASÃO DA COMPETÊNCIA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. A lei municipal de iniciativa do poder legislativo que altera regra proibitiva de cultivo de cana-de-açúcar em região urbana e de expansão urbana, estendendo a área sujeita à plantação, sem prévio estudo de impacto ambiental e de estimativas de risco à saúde e bem estar da população local, configura afronta à competência legislativa privativa do chefe do poder executivo, importando em violação aos arts. 2º, 64, inc. IV, 77, inc. VIII ?d?, 85, caput e § 2º, 87 e 147, todos da Constituição do Estado de Goiás. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (TJ-GO - ADI: 00386057420188090000, Relator: ITAMAR DE LIMA, Data de Julgamento: 10/05/2019, Órgão Especial, Data de Publicação: DJ de 10/05/2019)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 5.485, DE IODE MAIO DE 2013, DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ. Norma que suspende a expedição de diretrizes e aprovação de loteamentos urbanos particulares até a conclusão da elaboração e aprovação da revisão do plano diretor. **Usurpação da competência exclusiva do chefe do poder executivo. Vício de iniciativa. Afronta aos artigos 5º, 37 e 47, II e X/V/, C.C. 144, todos da Constituição**



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

Estadual. Ação procedente,. (TJSP; DIN 0175320-16.2013.8.26.0000; Ac. 7289366; São Paulo; Órgão Especial; Rel. Des. Elliot Akel; Julg. 15/01/2014; DJESP 04/02/2014)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI REGULANDO DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO DE PLANO DIRETOR. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO. AFRONTA À SEPARAÇÃO E HARMONIA ENTRE OS PODERES. OFENSA AO ART. 173 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. I - **A Lei que dispõe sobre plano diretor do município é de competência exclusiva do chefe do executivo** - Prefeito municipal - Configurando vício de iniciativa sua edição pelo poder legislativo. II - O art. 173 da cemg/89 estabelece a independência e harmonia entre os poderes legislativo e executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função do outro. (TJMG; ADIN 0174291-93.2010.8.13.0000; Paraisópolis; Corte Superior; Rel. Des. Alberto Deodato Neto; Julg. 23/03/2011; DJEMG 20/05/2011)

No entanto, após a reflexão no que consiste a iniciativa parlamentar, não há como sustentar que seja exclusiva do alcaide, conforme decidido recentemente nos Tribunais:

EMENTA: **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEIS MUNICIPAIS Nº 109/2020, Nº 111/2020, Nº 112/2020, Nº 113/2020 E Nº 114/2020, DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA. ALTERAÇÃO DA LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO, E NÃO, PRIVATIVAMENTE, DO CHEFE DO EXECUTIVO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO INICIAL.** - O Prefeito de Juiz de Fora/MG busca obter a declaração de inconstitucionalidade, por vício formal, das Leis Municipais nº 109/2020, nº 111/2020, nº 112/2020, nº 113/2020 e nº 114/2020, que alteraram a Lei n. 6910, que dispõe sobre o ordenamento do uso e ocupação do solo no Município de Juiz de Fora; e a LC 82/2018, que inclui o Plano Diretor participativo do Município - Entretanto não se vislumbra a existência do alegado vício (formal), uma vez que a matéria relacionada a assuntos de interesse local, notadamente em relação ao uso e ocupação do solo urbano, é de competência legislativa do Município, e não, privativamente, do Prefeito, tudo conforme dispõe o art. 66, III, da CEMG - O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, reconheceu a repercussão geral da matéria constitucional aqui em debate, e, no mérito, reafirmou a jurisprudência daquela Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)- As eventuais ilegalidades reflexas ou indiretas poderão, evidentemente, por estarem excluídas do âmbito desta ação, ser examinadas nos casos concretos. E fica ressalvada, ainda, a possibilidade de, em controle difuso, as questões aqui tratadas serem examinadas caso a caso, a fim de verificar a ocorrência ou não de alguma inconstitucionalidade de ordem material (entre outras), fora do foco desta decisão. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 10000205089907000 MG, Relator: Wander Marotta, Data de Julgamento: 25/11/2020, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 04/12/2020)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. **INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS. EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO.** ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DISCIPLINA CONSTITUCIONAL ACERCA DA FORMA DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS ANTES DA APROVAÇÃO DOS PROJETOS DE LEI QUE PROPORCIONARAM RAZOÁVEL DISCUSSÃO DA MATÉRIA PELA POPULAÇÃO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. LEI MUNICIPAL QUE



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon

Estado do Paraná

NÃO ASSEGUROU QUALQUER FORMA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INCONSTITUCIONALIDADE CONFIGURADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE EM PARTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70041761388, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 22/08/2011)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INICIATIVA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA A PROPOSITURA DE LEIS RELATIVAS AO PLANO DIRETOR, ORDENAMENTO, PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. AUSÊNCIA DE EXPRESSA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO **IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE**. As competências privativas são exceções estabelecidas à competência natural do poder legislativo e, como tais, não que ser expressas. A ausência de expressa competência privativa do chefe do poder executivo em relação as matéria elencadas na norma impugnada, autoriza a iniciativa do projeto de Lei pelo poder legislativo, por conta da vocação natural inerente à natureza desse poder de representação popular, máxime se não há, na Lei, reflexo na estrutura de pessoal ou financeira do município. (TJMT; DI 96872/2014; Capital; Rel. Des. Guiomar Teodoro Borges; Julg. 23/04/2015; DJMT 20/05/2015; Pág. 13)

Admitir a titularidade exclusiva do Chefe do Poder Executivo é ferir de morte a atuação do parlamento, em especial pela importante ferramenta de desenvolvimento municipal que é o Plano Diretor.

Por fim, vale lembrar que para ter eficácia a alteração ou aprovação do Plano Diretor, deve ser ouvida a comunidade através da promoção de Audiências públicas e consultado do Conselho Municipal do Plano Diretor.

Deste modo, se infere em uma análise inicial que o presente projeto não se encontra inserido no rol daqueles de atribuição do Chefe do Poder Executivo, em especial, o previsto no artigo 61, §1º da Constituição Federal, pois, salvo eventual equívoco escusável, não haverá a necessidade de se criar órgãos ou dispor sobre o seu funcionamento, ou seja, os setores da administração municipal detêm competência para o exercício das políticas previstas nas minutas apresentadas.

Corroborando com a ausência do vício as modificações introduzidas pela Emenda nº 32/2001 na iniciativa privativa do Chefe do Executivo, o Poder Constituinte derivado alterou a redação da alínea “e” do inciso II do § 1º do artigo 61 da Carta da República, retirando do campo de atuação legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo para a estruturação e a definição de atribuições dos órgãos da administração pública:

Art. 61. [...]

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

[...]

II - disponham sobre:

[...]

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

Antes, a alínea “e” contemplava, repita-se, a estruturação e atribuições dos órgãos administrativos. Restringiu-se o rol de matérias cuja regência é deflagrada apenas pelo Chefe do Poder Executivo, cabendo-lhe a iniciativa privativa somente no tocante à criação e extinção de órgãos da administração pública. A mudança não é sutil ou



Câmara Municipal de Marechal Cândido Rondon *Estado do Paraná*

insignificante. Surge relevante observar a nova sistemática, no que aberto o processo legislativo aos demais entes habilitados.

Portanto, em análise acurada, a conclusão é que **não há vício de iniciativa** na proposição que disciplina matéria de desenvolvimento municipal e promova as alterações do Plano Diretor. Quanto à forma, deve ser disciplinado por Lei Complementar e alterada a legislação que disciplina o sistema viário no Município.

Deve a proposta respeitar o Estatuto da Cidade, promovendo audiências públicas sobre a matéria, além do que, toda alteração do Plano Diretor deve ser chancelada pelo Conselho existente, demonstrando assim sua viabilidade técnica.

Diante o exposto, conforme fundamentação acima exarada, admitir a impossibilidade de o Poder Legislativo legislar sobre normas constante no Plano Diretor é acabar ceifando do parlamento a propositura de qualquer matéria voltada ao bem-estar social, pois, a diversidade e complexidade das matérias trabalhadas no Plano Diretor não podem resultar em interpretação excludente da iniciativa desta Casa de Leis.

No entanto, o projeto necessita ser sanado, nos seguintes termos:

- a) Necessidade de conversão em Lei Complementar e alteração do Plano Diretor existente;
- b) Consulta ao Conselho do Plano Diretor sobre o mérito e viabilidade técnica da matéria;
- c) Promoção de Audiência Pública.

Este é o parecer, *s.m.j.*, que ora subscrevo⁸.

Marechal Cândido Rondon/PR, 01 de junho de 2021.

VICTOR EDUARDO BERTOLDI BOFF

Procurador Jurídico
OAB/PR 41.452

⁸ Parecer manifestado segundo a convicção deste Procurador, o qual não é vinculativo, podendo a Administração adotar a solução que melhor resguarde o interesse público.