



ESTADO DE RONDÔNIA
PODER LEGISLATIVO
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN
DIRETORIA JURÍDICA



Processo Legislativo n.: 249/2020

Assunto: Projeto de Lei n. 6.011/2020

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 006/2021

Ementa: DIREITO URBANÍSTICO. PROJETO DE LEI. ALTERAÇÃO DE LEI MUNICIPAL QUE APROVA E DISCIPLINA O USO DO SOLO DE LOTEAMENTO URBANO. MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA PARA PERMITIR NO LOTEAMENTO URBANO ATIVIDADES DE ORGANIZAÇÕES RELIGIOSAS, FILANTRÓPICAS, FILOSÓFICAS E ASSEMELHADAS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO SOCIAL, URBANÍSTICO OU AMBIENTAL NA MODIFICAÇÃO PRETENDIDA. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA LAICIDADE CONSISTENTE EM O PODER PÚBLICO NÃO EMBARAÇAR ATIVIDADES DO GÊNERO. OBSERVÂNCIA AO DISPOSTO NAS CONSTITUIÇÕES FEDERAL E ESTADUAL, NA LEI ORGÂNICA DE VILHENA E NO ESTATUTO DAS CIDADES. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o ***Projeto de Lei n. 6.011/2020***, de autoria do Poder Executivo, que ***dispõe sobre a inclusão de atividade de organizações religiosas, filantrópicas, filosóficas e assemelhadas no loteamento denominado Setor 16.***

O projeto de lei (fls. 04/05) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fl. 03) e de cópia do Processo Administrativo n. 3250/2020 (fls. 06/22), tendo sido encaminhado a esta Diretoria Jurídica (fls. 23/24) e distribuído a este subscritor (fl. 25) para análise e parecer.



2) OBJETO

A proposição visa alterar a Lei Municipal n. 763, de 12 de dezembro de 1996, que aprova e disciplina o uso do solo no loteamento denominado Setor 16, sendo modificado o artigo 5º do referido diploma para permitir a instalação e o funcionamento de organização religiosa, filosófica, filantrópica e assemelhadas no referido bairro.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável.

3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*¹ e *material*² em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.

3.1) Constitucionalidade formal.

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos

¹ Afirma Pedro Lenza que, "Como o próprio nome induz, a *inconstitucionalidade formal*, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua 'forma', ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em *inconstitucionalidade formal orgânica*, em *inconstitucionalidade formal propriamente dita* e em *inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato*" (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

² Também discorre Lenza que, "Por seu turno, o vício *material* (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que *afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior* deverá ser declarado *inconstitucional*, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade" (op cit., p. 195).

Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, organização, autoadministração e autolegislação³.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local⁴ (inc. I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.

Cumpre citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município, a uma, porque o assunto é de interesse local, nos termos do art. 30, inc. I, CR/88; a duas, porque a Constituição republicana dispõe expressamente que os Municípios deverão promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, nos termos do art. 30, inc. VIII, CR/88.

Conforme mencionado, o projeto de lei visa alterar as regras de controle de uso e ocupação do solo urbano no Setor 16 a fim de que passem a ser permitidas atividades de entidades religiosas, filosóficas, filantrópicas e assemelhadas no referido setor. Portanto, trata-se de assunto que, sem dúvidas, é da competência legislativa do Município.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e

³ Op cit., p. 351-352.

⁴ Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETILLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

3



o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (arts. 67 e 40, XIII, LOM). Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise⁵.

3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. A Constituição da República discorre no seu artigo 182 que 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. Na mesma linha, a Constituição de Rondônia discorre no seu artigo 125 que, na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, de modo a promover e assegurar condições de vida urbana digna, além de gestão democrática e participativa.

Analisando o contido nos autos, especialmente a cópia do Processo Administrativo n. 3250/2020 (fls. 06/22), vê-se que a pretensão do Executivo em permitir no loteamento urbano a instalação e o funcionamento de entidades religiosas, filosóficas, filantrópicas e assemelhadas em nada prejudica o bem estar social e a qualidade da vida urbana no aludido setor, nem afeta o meio ambiente. Com razão, o relatório de vistoria ambiental (fls. 20/21) e o parecer jurídico da Procuradoria Municipal (fl. 31) demonstram que essas atividades não ocasionam dano social, urbanístico ou ambiental naquela região, e mais, segundo certificado nos autos, o bairro em análise (Setor 16) tornou-se uma *zona de uso misto*, o que torna viável a instalação e o funcionamento de entidades com os citados fins institucionais, sem qualquer prejuízo aos moradores.

Nesse contexto, também oportuno consignar que a Constituição da República, no inciso VI de seu artigo 5º, discorre que é inviolável a liberdade de consciência

⁵ Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

4

e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias. Outrossim, dispõe no inciso I de seu artigo 19 que é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. A Constituição de Rondônia reproduz o texto desses dispositivos no inciso I de seu artigo 10 e no seu artigo 139.

O Município de Vilhena, ao permitir a instalação e o funcionamento de entidades religiosas, filosóficas, filantrópicas e assemelhadas no citado loteamento urbano age em respeito ao princípio da laicidade, isto é, não lhes causa qualquer embaraço, o que mostra que a proposição legislativa, também nesse aspecto, respeita o disposto nas Constituições Federal e Estadual.

Portanto, a meu ver o Projeto de Lei n. 6.011/2020 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

3.3) Legalidade.

A Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) dispõe no seu artigo 2º, inciso VI, o seguinte:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a)** a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b)** a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c)** o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- d)** a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- e)** a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;



- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres.

A Lei Orgânica de Vilhena, por sua vez, dispõe no inciso VIII do seu artigo 5º que é atribuição do Município de Vilhena promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Também discorre que essa matéria (uso e ocupação do solo urbano) deve ser regulada mediante lei, conforme inciso XIII de seu artigo 40, nestes termos: *"cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre [...] diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, Plano Diretor, legislação de controle de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano"*.

Conforme dito anteriormente, no bojo dos autos constam pareceres técnico e jurídico atestando que a autorização para a instalação e o funcionamento de entidades religiosas, filosóficas, filantrópicas e assemelhadas no Setor 16 não provoca qualquer dano social, urbanístico ou ambiental. Sendo assim, considerando a fé pública destes pareceres, é de se ver que a alteração legislativa ora apresentada está adequada ao Estatuto das Cidades e à Lei Orgânica de Vilhena. E mais, dada a exigência de que modificações nas regras do uso e ocupação do solo urbano sejam feitas mediante lei, observa-se, de igual forma, o respeito à previsão contida na Lei Orgânica, eis que a alteração urbanística pretendida pelo Poder Executivo está sendo feita mediante proposição legislativa.

Por fim, importante também consignar que a Lei Orgânica de Vilhena, seguindo o disposto nas Constituições Federal e Estadual, discorre no seu artigo 151, caput e inciso I, que é vedado aos Poderes Públicos Municipais e aos órgãos ou entidades a eles subordinados, estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. Assim, mais uma vez, observa-se que o projeto de lei em análise também respeita a lei maior do Município, visto que o Poder Público local, em havendo aprovação da matéria legislativa, passará a permitir o funcionamento de entidades religiosas, filosóficas etc. em mais um bairro de seu território.

6

4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), não vislumbro alterações a serem feitas. Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

5) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.011/2020 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 8 de fevereiro de 2021.


GÜNTHER SCHULZ
Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345