



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



"Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias" (O Espírito das Leis – Montesquieu)

Processo Legislativo n.: 216/2021

Assunto: Projeto de Lei Complementar n. 387/2021

Autor: Poder Executivo

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

PARECER JURÍDICO n. 107/2021

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO URBANÍSTICO. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE NORMAS RELATIVAS AO ZONEAMENTO E DIRETRIZES URBANÍSTICAS PARA USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E PARA A EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE VILHENA. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. SUGESTÕES DE PROVIDÊNCIAS PARA A COMISSÃO TEMÁTICA. PARECER FAVORÁVEL.

1) RELATÓRIO

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei Complementar n. 387/2021**, de autoria do Poder Executivo, que **dispõe sobre o zoneamento e as diretrizes urbanísticas para uso e ocupação do solo do Município de Vilhena e dá outras providências**.

O projeto de lei complementar (fls. 03/17) veio acompanhado da respectiva Mensagem (fls. 02-v) e de cópia de documentos complementares (fls. 17-v/22-v). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 24), tendo a COSPAMATIC remetido o feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 25), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 26).

2) OBJETO

A proposição visa estabelecer normas relativas ao zoneamento e diretrizes urbanísticas para uso e ocupação do solo e para a expansão urbana do Município de Vilhena.

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 Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-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

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).

³ Op cit., p. 351-352.

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.



Cumprido 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, isto porque o assunto é de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Republicana. Além disso, é da exclusiva competência dos municípios promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, conforme artigo 30, inciso VIII, da Constituição Republicana.

O projeto de lei visa estabelecer normas relativas ao zoneamento e as diretrizes urbanísticas para uso e ocupação do solo e para a expansão urbana do Município de Vilhena, ou seja, trata-se de matéria de exclusiva competência legislativa deste ente federado, conforme dispositivos constitucionais acima citados.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, resalto 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 o projeto de lei em análise, embora a princípio seja da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM⁵), contém regras sobre organização administrativa, o que atrai e fixa a iniciativa legislativa privativa do Prefeito (art. 68, IV, LOM⁶). Outrossim, observo que a espécie normativa do projeto, a saber, *lei complementar*, é a adequada (art. 64, p.ún., V,

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” (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).

⁵ Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

⁶ Art. 68. Compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre: [...] IV – organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração.

LOM⁷). Logo, também por essas razões, 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 análise⁸.



3.2) Constitucionalidade material.

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Conforme já mencionado, a Constituição da República, no seu artigo 30, inciso VIII, determina que os municípios promovam, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A Constituição republicana também discorre no seu artigo 170, *caput*, e incisos III e VI, que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, dentre outros, os princípios da função social da propriedade e a defesa do meio ambiente.

No título dedicado à proteção da ordem econômica, nossa Constituição ainda enfatiza, no seu artigo 182, *caput*, 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.

Por oportuno, também válido enfatizar que a Constituição de Rondônia, no seu artigo 149, *caput*, dispõe que a ordem econômica, fundada no trabalho e na democratização da riqueza, tem por fim realizar a justiça social, a melhoria progressiva das condições de vida da população e o desenvolvimento harmônico e integrado do Estado. No inciso XI do parágrafo único do mesmo artigo também ressalta que a ordenação da atividade econômica terá por princípio, dentre outros, o da adequação do uso do solo

⁷ Art. 64 [...] Parágrafo único. São leis complementares as concernentes às seguintes matérias: [...] V – Zoneamento urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo.

⁸ 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.

urbano às necessidades fundamentais de habitação, trabalho, educação, saúde, lazer e cultura da população urbana, cujos critérios serão definidos em lei.

Nessa esteira, nossa Constituição rondoniense enfatiza 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.

Por fim, nossa Constituição estadual também salienta, nos incisos V e VI de seu artigo 158, que no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano e rural e a criação de áreas de especial interesse urbanístico.

Vê-se, portanto, que cabe ao ente federado municipal disciplinar o uso do solo urbano, de forma a garantir, sobretudo, a dignidade e qualidade de vida da população.

O Projeto de Lei Complementar n. 387/2021 visa estabelecer, justamente, normas relativas ao zoneamento e diretrizes urbanísticas para uso e ocupação do solo e para a expansão urbana, tendo como objetivo a dignidade e a qualidade de vida dos habitantes do município, de modo que, a meu ver, está em perfeita consonância com os comandos constitucionais apresentados, ficando, assim, revelada a sua constitucionalidade material.

3.3) Legalidade.

A Lei Federal n. 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, define que o município é competente para definir o zoneamento, usos e índices urbanísticos. Com efeito, vejamos o disposto no §1º, do artigo 4º, da referida lei:

Art. 4º [...] § 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Válido também enfatizar a Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades), cujo artigo 2º, *caput* e inciso VI, dispõe que:

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 infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura 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.*

Conforme se vê, a legislação federal determina ao município o planejamento de seu espaço urbano, visando à adequada expansão de seu território e ao desenvolvimento urbano de forma econômica e socialmente sustentável, respeitadas as diversidades de ocupação do solo.

O projeto de lei em análise tem por objeto estabelecer normas relativas ao zoneamento e diretrizes urbanísticas para uso e ocupação do solo e para a expansão urbana deste município. Nesse sentido, entendo que a proposta legislativa atende os comandos legais acima apresentados, pois, como se observa, consubstancia política urbana que visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais desta cidade e da propriedade urbana.

Assim, presente está o atendimento ao pressuposto da legalidade.

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 a necessidade alterações, valendo ressaltar, 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) SUGESTÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA A COMISSÃO TEMÁTICA

O presente projeto de lei demandou estudos técnicos por parte do Poder Executivo para a sua elaboração, conforme se infere do Processo Administrativo n. 3752/2021. Nesse contexto, importante ressaltar a necessidade de a análise de seu mérito por esta Casa Legislativa ser feita com cautela, haja vista, repito, a densificação técnica da matéria.

No mais, ante a inexistência, nessa Câmara Municipal, de equipe técnica especializada no assunto, sugiro à respeitada Comissão Temática que, nos termos dos artigos 55 e 56 do Regimento Interno da CVMV⁹, convidem pessoas interessadas, tomem depoimentos, solicitem informações e documentos ou procedam todas as diligências que julgarem necessárias para aferir se o conteúdo da norma, sopesado com os documentos constantes no PA 3752/21, atende ao interesse público.

Para todos os efeitos, ressalto não ter localizado no PA 3752/21 eventuais *pareceres técnicos* que tenham dado base à formulação da norma. Há apenas mapas do território urbano com a indicação e definição das áreas de zoneamento.

A meu ver, a realização de diligências complementares propiciará a colheita de elementos informativos mais contundentes sobre a conveniência e oportunidade do Poder Executivo na definição das zonas de uso, sobretudo visando a uma análise mais detida e cautelosa da matéria, respeitando, acima de tudo, os interesses da coletividade.

Destaco que a opinião sobre a constitucionalidade e legalidade do projeto de lei não impedem o questionamento do mérito da matéria, isto é, da sua conveniência e oportunidade. Com efeito, a análise do mérito é atribuição exclusiva dos parlamentares, seara em que não cabem incursões por parte do corpo jurídico da Casa. Neste momento,

⁹ Art. 55. Poderão participar dos trabalhos das Comissões Permanentes, como membros credenciados e sem direito a voto, técnicos de reconhecida competência ou representantes de entidades idôneas que conheçam o assunto.

§ 1º A participação de que trata o caput deste artigo será outorgada pelo Presidente da Comissão, após deliberação da maioria de seus membros.

§ 2º O esclarecimento poderá ser efetuado por escrito ou verbalmente.

§ 3º No exercício de suas atribuições, as Comissões poderão convidar pessoas interessadas, tomar depoimentos, solicitar informações e documentos e proceder todas as diligências que julgarem necessárias.

Art. 56. As Comissões poderão requisitar do Prefeito, independentemente de discussão e votação, todas as informações que julgarem necessárias.

§ 1º Sempre que as Comissões solicitarem informações do Prefeito ou audiência de outra Comissão, ficará interrompido o prazo a que se refere o artigo 52 deste Regimento.

§ 2º Findo o prazo sem que a Comissão se pronuncie e sem a resposta do Prefeito, o relator emitirá o parecer.



A large, stylized handwritten signature in blue ink, located at the bottom right of the page.

cumpra-me apenas observar a ausência de pareceres técnicos sobre a feitura da proposta legislativa, o que peço vênia para ser suprido, antes da análise do mérito em Plenário.

Por oportuno, também peço vênia para sugerir à Comissão Temática que expeça ofício ao Ministério Público de Rondônia, especificamente à 6ª Promotoria de Justiça de Vilhena, encaminhando cópia do projeto de lei a fim de que aquele órgão ministerial tome ciência do teor da proposta e, no exercício de sua função constitucional, querendo, adote as providências que julgar necessárias para o caso, especialmente eventuais sugestões de alteração da norma, com foco no aprimoramento de sua redação, a bem da coletividade vilhenense.

6) CONCLUSÃO

Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei Complementar n. 387/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação 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.

Por oportuno, sugiro que, antes do envio da matéria para deliberação em Plenário, a COSPAMATIC adote as providências indicadas no item 5, supra.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 22 de outubro de 2021.

GÜNTHER SCHULZ

Advogado da Câmara Municipal
OAB/RO 10.345

