



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



PARECER JURÍDICO N.º 56/2023

Processo Legislativo n.º: 064/2023

Interessado: COSPAMATIC

Assunto: Alteração na Lei Complementar n.º 050/2001

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, URBANÍSTICO E AMBIENTAL. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR QUE VISA A REDUÇÃO DA FAIXA NÃO EDIFICÁVEL CONTÍGUA ÀS RODOVIAS QUE CRUZAM O MUNICÍPIO DE VILHENA, COM BASE NA LEI FEDERAL N.º 13.913/2019. POTENCIAL LESIVO AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E AO MEIO AMBIENTE URBANO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE JUSTIFICATIVA DO INTERESSE PÚBLICO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA. INOBSERVÂNCIA DAS NORMAS GERAIS DO ART. 2º DO ESTATUTO DAS CIDADES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL PELO QUE DISPÕEM O ARTS. 182 E 225, DA CF, E OS ARTS. 125 E 158, V, DA CE/RO. PARECER NÃO FAVORÁVEL.

1.0) RELATÓRIO

1. Vieram os autos do Processo Legislativo n.º 064/2023 para análise da constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar n.º 411/2023 (fls. 03/04), de autoria do Poder Executivo, cujo objeto é inserir o dispositivo 41-A à Lei Complementar n.º 050/2001, a fim de, na esteira do que dispôs a Lei Federal n.º 13.913/2019, regulamentar a faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias que cruzem o Município de Vilhena.
2. Dos autos constam: Ofício n.º 118/2023/PGM (fl. 02), Mensagem (fl. 03), Minuta de Projeto de Lei (fl. 04); cópia do Processo Administrativo n.º 16849/2022 (fls. 05/14); Despacho n.º 01 (fl. 15), Despacho n.º 02 (fl. 16), Despacho n.º 03 (fl. 17).
3. É o relatório.

2.0) FUNDAMENTAÇÃO

4. O Projeto de Lei Complementar n.º 411/2023 (PLC 411/2023) pretende inserir o artigo 41-A à Lei Complementar n.º 050/2001, que dispõe sobre o uso e o parcelamento do solo urbano do Município de Vilhena, a fim de, com base na permissão dada pela Lei Federal n.º 13.913/2019, reduzir para 5 (cinco) metros a medida da faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias federais e estaduais que cruzem o Município.

página 1 de 7



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



5. Para análise da adequação jurídica da proposição, passo a enfrentar a constitucionalidade do projeto, que pressupõe sua adequação formal¹ e material² frente às disposições constitucionais aplicáveis.
6. 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. E é o que se passa a esmiuçar.
7. A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação³.
8. A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal, que estabelecem a competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local⁴ e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, e, quando cabível, suplementar leis federais e estaduais.
9. Cumpre citar, ainda, que a Constituição do Estado de Rondônia dispõe, em seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição Federal.
10. Sob tais prismas constitucionais e analisando a proposição legislativa, verifica-se que a regulamentação proposta pelo PLC 411/2023 é de competência do Município de Vilhena, vez que cabe a este disciplinar sobre o uso, a ocupação e o parcelamento de seu solo, nos termos do inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal, e reflete uma permissão dada pela Lei Federal n.º 13.913/2019 para que os Municípios e o Distrito Federal possam reduzir para até 5 (cinco) metros a reserva de faixa não edificável ao longo das faixas de domínio público das rodovias.

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).

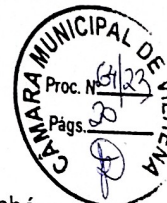
² Também discorre Lenza que, "Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à 'matéria', ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afronta qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício 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.

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, 1976, p. 71).



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



11. Já em relação à iniciativa do Projeto de Lei, não vislumbro também qualquer vício, haja vista que proposições legislativas que tratem do uso e ocupação do solo urbano são de competência concorrente dos Poderes Legislativo e Executivo, tal como se observa do disposto no inciso VIII do artigo 30, em combinação com o artigo 61, § 1º, Orgânica Municipal, e também o artigo 40, inciso XIII, e o artigo 68, ambos da Lei do RE 218110/SP, de relatoria do Ministro Néri da Silveira:

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. (RE 218110, Rel. Min. NÉRI DA SILVEIRA, 2ª Turma, j. 02/04/2002, DJ 17/05/2002, p. 73)

12. Por outro lado, entendo que o PLC 411/2023 apresenta vício de forma por ofender as diretrizes gerais da política urbana traçadas pela União no artigo 2º da Lei Federal n.º 10.257/2001, que instituiu o Estatuto das Cidades, com base no dispõe o artigo 182 da Constituição da República, e também vício material por apresentar sério potencial lesivo ao meio ambiente urbano, em desrespeito ao dever de proteção ambiental imposto aos Poderes Públicos pelo artigo 225 da Carta Republicana, tal como passo a esmiuçar.

13. Conforme narra a história do Município de Vilhena, o seu surgimento e expansão encontram dois marcos históricos importantes: a implantação de um posto telegráfico pela expedição do Tenente Coronel Cândido Mariano da Silva Rondon, por volta de 1910, que representa o embrião da cidade de Vilhena, e, já em 4 de julho de 1960, a visita do então Presidente da República Juscelino Kubitschek a esta localidade para vistoriar a construção da então BR-29, atual BR-364, na realização do ambicioso projeto de interligar todos os extremos do país. Conforme registraram os historiadores, o então Presidente subiu em um trator de esteiras e derrubou uma árvore do leito da atual BR-364, simbolizando o início das obras e o progresso civilizatório realizado nessas terras brasileiras tão distantes e até então pouco exploradas.

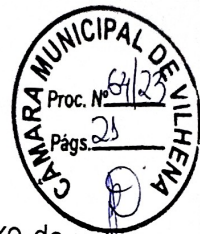
14. Desde então, o Município de Vilhena se desenvolveu e se expandiu, tornando-se a principal cidade do Cone-Sul do Estado de Rondônia, e passou a ser conhecida como uma das cidades consideradas "Portal da Amazônia", já que é, para quem transita no sentido leste-oeste do Brasil, a primeira cidade do Estado de Rondônia em acesso pela BR-364 e por se encontrar no limite geográfico da Amazônia Legal.

15. Assim sendo, além de ser a mais importante via de escoamento da produção econômica dos Estados do Acre e de Rondônia, a BR-364, ao adentrar o perímetro urbano de Vilhena, se torna também um cartão de apresentação do nosso Estado e da Amazônia Legal brasileira.

16. No perímetro urbano de Vilhena, por sua vez, a BR-364 tem como principal característica a preservação, desde a sua construção, de uma larga faixa não edificável e a manutenção de largos e extensos canteiros gramados que servem para a segurança da via e notoriamente colaboram com a drenagem pluvial, a ventilação e o controle da temperatura do entorno da rodovia e da região central da cidade,



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



amenizando a poluição e os efeitos adversos resultantes do grande fluxo de veículos pesados que circulam na rodovia.

17. Em que pese se possa apontar como subutilizado o potencial estético, urbanístico e ambiental das margens da BR-364 no perímetro urbano de Vilhena, a larga faixa não edificável que se encontra preservada até a atualidade claramente representa um importante patrimônio histórico e ambiental da população vilhenense.

18. Em vista disso, ao pretender dispor genericamente que a faixa não edificável ao longo das rodovias que cruzam o Município de Vilhena será reduzida para apenas cinco metros, **o PLC 411/2023 coloca em risco potencial a preservação dos largos canteiros laterais da BR-364, podendo alterar sensivelmente o meio ambiente urbano.**

19. De outro turno, não se ignora que a cidade de Vilhena também é atravessada pela não menos importante BR-174, sobre a margem da qual diversos empreendimentos foram construídos ao longo tempo.

20. Porém, não é possível identificar se o intuito do PLC 411/2023 é apresentar alguma medida legal a respeito das edificações já construídas ao longo das margens da BR-174, uma vez que **a Mensagem de fl. 03 não menciona outra intenção senão a de simplesmente reduzir a faixa não edificável contígua às rodovias.** Ainda, o Processo Administrativo n.º 16.849/2022 (fls. 05/14), do qual se originou o PLC 411/2023, não apresenta qualquer informação a esse respeito.

21. Aliás, **causa preocupação se verificar que do Processo Administrativo n.º 16.849/2022 não consta qualquer manifestação técnica dos setores de arquitetura, urbanismo e engenharia do Poder Executivo a respeito do potencial impacto urbanístico e ambiental da proposta legislativa ora examinada, muito menos qualquer projeto previsto para aproveitamento da faixa edificável que se pretende criar.**

22. **Não há, ainda, qualquer informação de que o PLC 411/2023 tenha sido debatido com qualquer segmento da sociedade vilhenense antes da sua propositura.**

23. Assim, o PLC 411/2023 abre caminho para que se possa permitir o loteamento da faixa de terras ora existente que vier a exceder a faixa não edificável de apenas cinco metros por ele estabelecida, resultando em sério potencial lesivo ao meio ambiente urbano e sem que suas possíveis consequências sobre o patrimônio histórico e ambiental da cidade tenham sido suficientemente consideradas pelo corpo técnico da Prefeitura de Vilhena ou debatidas com a comunidade local.

24. Por tais razões, entendo que o PLC 411/2023 deixa de observar o que dispõe o artigo 122 da Lei Orgânica do Município de Vilhena, os artigos 125 e 158, inciso V, da Constituição do Estado de Rondônia, bem como diversos incisos do artigo 2º da Lei Federal n.º 10.257/2001, que instituiu o Estatuto das Cidades, e estabelece no referido dispositivo as diretrizes gerais da política urbana, tal como reproduzo e destaco a seguir:

Lei Orgânica do Município de Vilhena:
Art. 122. O Município, na sua função reguladora, promoverá a conservação, proteção, recuperação e o uso racional do meio ambiente e de seu patrimônio



**MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA**



natural, estabelecendo normas, incentivos e restrições ao seu uso e ocupação, visando à conservação da natureza e à sustentabilidade da cidade, mediante a garantia de:
IV - promoção da educação ambiental, visando à participação pública para proteção e conservação do meio ambiente;

Constituição do Estado de Rondônia

Art. 125. 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.

Art. 158. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:
V - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano e rural;

Lei Federal n.º 10.257/2001 - Estatuto das Cidades:

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:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

(...)
IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

(...)
VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

(...)
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;

(...)
f) a deterioração das áreas urbanizadas;
g) a poluição e a degradação ambiental;

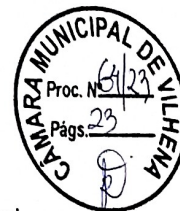
(...)
XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

Assim sendo, embora a Constituição Federal tenha estabelecido a competência do Município para "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano" (art. 30, VIII), tais poderes não foram concedidos de maneira irrestrita, já que a Constituição em seu artigo 182, condicionou a execução da política de



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



desenvolvimento urbano pelo Poder Público municipal às diretrizes gerais que foram estabelecidas pela União no supracitado Estatuto das Cidades.

26. Neste contexto, a observância pelo Poder Público municipal das diretrizes gerais fixadas no Estatuto das Cidades, em especial da gestão democrática da política urbana, é pressuposto objetivo de validade de projeto legislativo que trate do tema, como assim confirmam os precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Rondônia que ora cito:

"3. É formalmente inconstitucional norma estadual pela qual se dispõe sobre direito urbanístico em contrariedade ao que se determina nas normas gerais estabelecidas pela União e em ofensa à competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, sobre os quais incluídos política de desenvolvimento urbano, planejamento, controle e uso do solo. Precedentes." (STF - ADI 6602, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. em 14/06/2021)

"A edição, por determinado Estado-membro, de lei que contrarie, frontalmente, critérios mínimos legitimamente veiculados, em sede de normas gerais, pela União Federal ofende, de modo direto, o texto da Carta Política. Precedentes (...)" (STF - ADI 2903, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19/09/2008)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei n.º 754/20219, do Município de Porto Velho. Iniciativa do Legislativo Municipal. Alegada inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Não ocorrência. Matéria de uso, ocupação e parcelamento do solo. Competência concorrente. Lei de alto impacto social e ambiental. Ausência de participação popular. Inconstitucionalidade material. Ação julgada procedente. 1. Lei que trata de matéria relacionada ao uso, parcelamento e ocupação do solo é de competência concorrente entre os entes.

2. As audiências públicas previstas no art. 65, §4º, da Lei Orgânica Municipal são necessárias quando a lei traz impacto social relevante no ambiente urbano, a teor do art. 125 e do art. 158, III, da Constituição Estadual de Rondônia.

3. Inconstitucionalidade material.

4. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente."

(TJRO – ADI nº 0801468-16.2019.822.0000, Tribunal Pleno, Rel. p/ Acórdão: Des. Alvaro Kalix Ferro, j. em 13/05/2022)

27. Portanto, **cabia ao Poder Executivo garantir a efetiva participação popular durante o processo de elaboração do PLC 411/2023, mediante uso das ferramentas indicadas pelo artigo 43 do Estatuto das Cidades, em especial as de debates, audiências e consultas públicas, sob pena de se macular de inconstitucionalidade formal a proposição legislativa.**

28. Ademais, ao não prever qualquer justificativa de interesse público para a redução da faixa não edificável das margens das rodovias que perpassam pelo Município de Vilhena, entendo também que o PLC 411/2023 vulnera o meio ambiente urbano e ofende o que dispõe o artigo 225 da Constituição Federal, que garante a todos o "direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado" e impõe "ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações", representando isto uma inconstitucionalidade material que obstaculiza a aprovação da proposição.



MUNICÍPIO DE VILHENA
CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES
PROCURADORIA LEGISLATIVA



3.0) CONCLUSÃO

29. Por todo o exposto e com base nos fundamentos jurídicos retromencionados, **DOU PARECER NÃO FAVORÁVEL** à aprovação do Projeto de Lei Complementar n.º 411/2023, em razão de entender pela presença de inconstitucionalidade formal em seu processo elaborativo, em virtude de violação do que dispõe o artigo 182 da Constituição Federal decorrente da inobservância das diretrizes gerais fixadas pela União no artigo 2º da Lei Federal n.º 10.257/2001, que instituiu o Estatuto das Cidades, em especial no que pertine à participação popular na execução da política urbana municipal, com violação também dos artigos 125 e 158, inciso V, da Constituição do Estado de Rondônia, e, ainda, pela presença de inconstitucionalidade material em seu conteúdo por descumprimento do dever de proteção ambiental imposto aos Poderes Públicos pelo artigo 225 da Constituição Federal, caracterizado no potencial lesivo ao meio ambiente urbano pela redução da faixa não edificável sem qualquer justificativa de interesse público na medida.

30. É o parecer.

Vilhena/RO, 23 de maio de 2023.


EDUARDO CAMPAGNOLO HARTMANN
PROCURADOR