



Número: **0801468-16.2019.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro**

Última distribuição : **18/03/2021**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

**Relator: ÁLVARO KALIX FERRO**

Assuntos: **Efeitos da Declaração de Inconstitucionalidade**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Prefeito do Município de Porto Velho (REQUERENTE)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)			
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data	Documento	Tipo
15686427	13/05/2022 15:37	<a href="#">Acórdão</a>	ACÓRDÃO
15359988	13/05/2022 15:37	<a href="#">Voto do Magistrado</a>	VOTO
15359989	13/05/2022 15:37	<a href="#">Ementa</a>	EMENTA
15359985	13/05/2022 15:37	<a href="#">Relatório</a>	RELATÓRIO

**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro

---

Processo: 0801468-16.2019.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: ÁLVARO KALIX FERRO

Data distribuição: 18/03/2021 07:32:48

Data julgamento: 02/05/2022

Polo Ativo: Prefeito do Município de Porto Velho

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

---

**RELATÓRIO**

Trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE promovida pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO (Hildon de Lima Chaves), baseado no art. 88, IV, da Constituição do Estado de Rondônia – CE/RO, em face da Lei Municipal n.º 754/2019, que alterou o Anexo 4, Quadro 1 – Quadro de Regime Urbanístico, da Lei Complementar n. 97/99, o Anexo 2 da Lei Complementar n. 643/16 e o Anexo 8 da Lei Complementar n. 97/99.

O requerente sustenta (id. 5812812), inclusive emendando sua inicial (id. 6182620), que referida lei possui vício de iniciativa, pois entende ser do Chefe do Poder Executivo a competência para dispor sobre a ocupação e o uso do solo, ferindo, assim, o art. 39, §1º, alínea “d”, da Constituição do Estado de Rondônia.

Além disso, expõe que são necessários estudos de impacto ambiental e participação popular (02 audiências públicas) para legislar sobre esta matéria, o que não ocorreu no processo de criação desta Lei. A seu ver, a ausência destes requisitos viola os arts. 65, §1º, IV, e §4º e 5º da Lei Orgânica Municipal de Porto Velho.

Aponta que a competência para legislar sobre direito urbanístico é da União e dos Estados, conforme art. 24, I, da CF. Ademais, pugna que houve violação à súmula vinculante n. 49 do STF na criação desta lei municipal.

Assim, afirmando vício de inconstitucionalidade, pugna, em sede liminar, pela suspensão da eficácia da Lei n. 754/2019 e, no mérito, pela declaração de sua inconstitucionalidade formal, com efeitos “ex tunc”.

Por outro lado, a Câmara Municipal de Porto Velho requer a improcedência desta ação (id. 6448718), pois entende que as leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas previstas no art. 61 da CF. Como a matéria “uso e ocupação do solo” não está prevista dentre as hipóteses do art. 61 da CF, esta pode ser iniciada por qualquer membro do Poder Legislativo.



A Procuradoria-Geral do Município de Porto Velho, notificada, deixou de apresentar defesa porque a presente ação direta de inconstitucionalidade é, também, de sua lavra, conforme assinatura digital na petição inicial (id. 6447908).

Em análise da liminar, o relator que me antecedeu decidiu por aplicar o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/99 (id. 6184913).

A Procuradoria de Justiça, em sede de parecer (id. 6702487), aduz ser a matéria (uso e ocupação do solo) tratada nesta lei de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, em razão de se tratar de matéria administrativa e organizacional do Município. Destaca que, em caso de alterações no plano diretor, estas são de competência exclusiva do Prefeito, pois o Poder Legislativo não possui função administrativa.

Ademais, alega que a contribuição popular (audiências públicas) no trâmite da criação da referida lei era essencial para assegurar a gestão democrática e participativa (art. 125 da Constituição Estadual), não sendo constatada nos autos.

Esta demanda seguiu o rito da Lei n. 9.868/1999 (dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal).

É o relatório.

## **VOTO**

### **DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO**

Observa-se que a ação tem cabimento com base nos artigos 87 e 88 da Constituição do Estado de Rondônia, a competência do Órgão Pleno é certa, há legitimidade e interesse processual.

Pois bem.

No caso em apreço, a Lei Complementar n. 754/2019 tem por origem projeto de autoria de membro do Poder Legislativo Municipal, que dispõe:

“Art. 1º Altera o Anexo 4, Quadro 1 - Quadro de Regime Urbanístico, da Lei Complementar nº 097, de 29 de Dezembro de 1999, que passa a vigorar com a redação constante no Anexo I desta Lei Complementar.

Art. 2º Altera o Anexo 2 da Lei Complementar nº 643 de 26 de Dezembro de 2016, que passa a vigorar com a redação constante do Anexo II desta Lei Complementar.

Art. 3º Altera o Anexo 8 da Lei Complementar nº 097 de 29 de Dezembro de 1999, que trata da "Descrição das categorias de uso", que passa a vigorar com a redação constante no Anexo III desta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.”



O requerente afirma que essa lei ofende a repartição de competências previstas na Constituição Federal, pois a competência para legislar sobre direito urbanístico é da União.

Quanto a esta alegação, assim dispõe o art. 24, I, da CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Depreende-se do artigo supracitado que a matéria concernente a direito urbanístico é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, podendo, quando se tratar de matéria de interesse local, ser suplementada pelos municípios, como é o caso dos autos. Sobre o tema, veja-se o entendimento de outros Tribunais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº1.987, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2019, QUE ALTERA DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 1.463/2008, A QUAL VERSA SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO ÂMBITO MUNICIPAL. NORMA URBANÍSTICA.

1) Norma de iniciativa parlamentar. Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo em matéria que cuida de zoneamento urbano de forma abstrata e genérica. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos e nem interferência na Administração do e, portanto não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no art. 47, incisos II, XIV, XIX.

2) Norma urbanística sem prévia participação popular. Afronta aos artigos 180, caput, II e 191, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade da norma. Precedentes deste C. Órgão Especial. Efeitos ex tunc.

3) Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente

(TJ-SP – ADI: 2284627-55.2019.8.26.0000 SP 2284627-55.2019.8.26.0000, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 01/07/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/07/2020.

#### EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL N. 3.266/2016 – MUNICÍPIO DE PARACATU – DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL – VÍCIO DE INICIATIVA – COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – LIMINAR DEFERIDA. V. V. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – LEI MUNICIPAL N. 3.266/2016 – MUNICÍPIO DE PARACATU - DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL – MATÉRIA RELATIVA A ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO – MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL MUNICIPAL – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DE INICIATIVA LEGISLATIVA – VÍCIO DE INICIATIVA – NÃO VERIFICAÇÃO A PRINCÍPIO – CAUTELAR INDEFERIDA.

1 – As matérias de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no inciso III do art. 66 da CE/89, não se incluindo entre elas matéria relativa a zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

2 – Matéria de interesse local municipal. Competência de iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo.

3 – Vício formal de iniciativa não verificado, a princípio. Cautelar indeferida.

(TJ-MG – Ação Direta Inconst: 10000170853287000 MG, Relator: Audebert Delage, Data do Julgamento: 14/03/2018, Data de Publicação: 26/03/2018)



No mesmo sentido, decide o STF:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E URBANÍSTICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. TORRE DE TELEFONIA MÓVEL. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PRECEDENTES. LIMITES. MATÉRIA DISCIPLINADA EM LEGISLAÇÃO FEDERAL. DIREITO PENAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015.

1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. A Constituição da República confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, neles compreendidos o uso e a ocupação do solo urbano no seu território. A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. Precedentes.

2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada.

3. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF - RE 981825 AgR-segundo, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 20-11-2019 PUBLIC. 21-11-2019)

Portanto, não há fundamento na alegação do Município de que apenas a União é competente para legislar sobre o assunto da Lei em questão.

Também não percebo que esta lei, por seu conteúdo, impeça a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área, não se aplicando a Súmula Vinculante n. 49 no caso dos autos.

A outra argumentação da inicial refere-se ao fato de não ter sido realizada audiência pública quando a lei exige, para a temática, ao menos duas.

Diz o artigo 65, §4º, inciso VIII, da Lei Orgânica Municipal de Porto Velho:

Art. 65. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.

(...)

§ 4º A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, **convocará obrigatoriamente pelo menos 02 (duas) audiências públicas** durante a tramitação de projetos de lei que versem sobre: (Incluído pela Emenda À Lei Orgânica Nº 09 De 15/10/1993 publicada no D.O.M. nº 1.058 de 27/10/1993).

(...)

VI - zoneamento urbano e uso e ocupação de solo;

(...). (destaquei).

Pois bem.



De fato, a imposição legal, de 02 (duas) audiências públicas em matérias que tratam da política municipal de meio ambiente, deveria ter sido obedecida no caso em questão, dado o relevante impacto gerado.

Veja-se que o impacto, neste caso, é notório. A Lei Municipal n. 754/19 altera substancialmente a disposição urbanística da cidade de Porto Velho, trazendo várias consequências ao cotidiano dos cidadãos.

Ao mudar o zoneamento urbano, a lei orientaria toda a expansão urbana e a distribuição espacial, sob o manto de garantir o desenvolvimento econômico, social e o equilíbrio ambiental do município.

Ademais, bem ressalta a Procuradoria de Justiça, em seu parecer:

“Um dos fatores que motivou a inconstitucionalidade formal da lei na ocasião (vício que ainda se mantém) é a inexistência de real contribuição popular no projeto, ignorando a necessidade de se assegurar a gestão democrática e participativa, afrontando o artigo 125 da Constituição Estadual, in verbis:

“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.” (ID 6702487, p. 4).

O art. 125 da Constituição Estadual de Rondônia, destarte, prevê a necessidade de gestão democrática e popular. De outra face, seu art. 158 aduz:

**Art. 158 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:**

I - a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de população favelada e de baixa renda, preferencialmente sem remoção dos moradores;

II - a regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados;

**III - a participação ativa das respectivas entidades comunitárias no Estado, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes;**

IV - a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e o estímulo a estas atividades primárias;

V - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano e rural;

VI - a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, cultural, ambiental, turístico e de utilização pública. (destaquei)

Portanto, coadunando o disposto no art. 125 e no art. 158, III, ambos da Constituição Estadual de Rondônia, com a regra do art. 65, §4º, inciso VIII, da Lei Orgânica Municipal de Porto Velho, imprescindível para a validade da norma atacada, que houvesse a observância de participação popular, democrática, considerando a extensa mudança ali prevista.

Caso semelhante foi enfrentado por este Tribunal Pleno, em 21/02/2022, Processo n. 0809848-91.2020.8.22.0000, Relator: Des. Jorge Luiz dos Santos Leal, declarando-se inconstitucional, à unanimidade, uma lei de iniciativa da Câmara Municipal de Ariquemes que, sem as audiências públicas, promoveu alteração substancial no plano diretor daquele município.

Patente, pois, a inconstitucionalidade por não observância da participação popular em audiência pública.

Logo, por tudo o que foi argumentado, julgo procedente esta ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 754/2019, do Município de Porto Velho, que alterou o Anexo 4, Quadro 1 – Quadro de Regime Urbanístico, da Lei Complementar n. 97/99, o Anexo 2 da Lei Complementar n. 643/16 e o Anexo 8 da Lei Complementar n. 97/99.



Neste caso, entendo que os efeitos devem ser *ex tunc*.

É como voto.

## EMENTA

*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.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Magistrados da **Tribunal Pleno** do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, em, **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE.**

Porto Velho, 02 de Maio de 2022



Gabinete Des. Álvaro Kalix Ferro / Desembargador(a) **ÁLVARO KALIX FERRO**

**RELATOR PARA O ACÓRDÃO**



**VOTO**  
**DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO**

Observa-se que a ação tem cabimento com base nos artigos 87 e 88 da Constituição do Estado de Rondônia, a competência do Órgão Pleno é certa, há legitimidade e interesse processual.

Pois bem.

No caso em apreço, a Lei Complementar n. 754/2019 tem por origem projeto de autoria de membro do Poder Legislativo Municipal, que dispõe:

“Art. 1º Altera o Anexo 4, Quadro 1 - Quadro de Regime Urbanístico, da Lei Complementar nº 097, de 29 de Dezembro de 1999, que passa a vigorar com a redação constante no Anexo I desta Lei Complementar.

Art. 2º Altera o Anexo 2 da Lei Complementar nº 643 de 26 de Dezembro de 2016, que passa a vigorar com a redação constante do Anexo II desta Lei Complementar.

Art. 3º Altera o Anexo 8 da Lei Complementar nº 097 de 29 de Dezembro de 1999, que trata da "Descrição das categorias de uso", que passa a vigorar com a redação constante no Anexo III desta Lei Complementar.

Art. 4º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.”

O requerente afirma que essa lei ofende a repartição de competências previstas na Constituição Federal, pois a competência para legislar sobre direito urbanístico é da União.

Quanto a esta alegação, assim dispõe o art. 24, I, da CF/88:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Depreende-se do artigo supracitado que a matéria concernente a direito urbanístico é concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, podendo, quando se tratar de matéria de interesse local, ser suplementada pelos municípios, como é o caso dos autos. Sobre o tema, veja-se o entendimento de outros Tribunais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº1.987, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2019, QUE ALTERA DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 1.463/2008, A QUAL VERSA SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO ÂMBITO MUNICIPAL. NORMA URBANÍSTICA.

1) Norma de iniciativa parlamentar. Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo em matéria que cuida de zoneamento urbano de forma abstrata e genérica. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos e nem interferência na Administração do e, portanto não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no art. 47, incisos II, XIV, XIX.

2) Norma urbanística sem prévia participação popular. Afronta aos artigos 180, caput, II e 191, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade da norma. Precedentes deste C. Órgão Especial. Efeitos ex tunc.



3) Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente

(TJ-SP – ADI: 2284627-55.2019.8.26.0000 SP 2284627-55.2019.8.26.0000, Relator: Cristina Zucchi, Data de Julgamento: 01/07/2020, Órgão Especial, Data de Publicação: 06/07/2020.

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA LEI MUNICIPAL N. 3.266/2016 – MUNICÍPIO DE PARACATU – DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL – VÍCIO DE INICIATIVA – COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – LIMINAR DEFERIDA. V. V. EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – LEI MUNICIPAL N. 3.266/2016 – MUNICÍPIO DE PARACATU - DECLARA COMO URBANA A ÁREA DE IMÓVEL RURAL – MATÉRIA RELATIVA A ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DE SOLO URBANO – MATÉRIA DE INTERESSE LOCAL MUNICIPAL – COMPETÊNCIA CONCORRENTE DE INICIATIVA LEGISLATIVA – VÍCIO DE INICIATIVA – NÃO VERIFICAÇÃO A PRINCÍPIO – CAUTELAR INDEFERIDA.

1 – As matérias de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no inciso III do art. 66 da CE/89, não se incluindo entre elas matéria relativa a zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

2 – Matéria de interesse local municipal. Competência de iniciativa concorrente entre o Poder Executivo e Legislativo.

3 – Vício formal de iniciativa não verificado, a princípio. Cautelar indeferida.

(TJ-MG – Ação Direta Inconst: 10000170853287000 MG, Relator: Audebert Delage, Data do Julgamento: 14/03/2018, Data de Publicação: 26/03/2018)

No mesmo sentido, decide o STF:

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E URBANÍSTICO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. TORRE DE TELEFONIA MÓVEL. USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. PRECEDENTES. LIMITES. MATÉRIA DISCIPLINADA EM LEGISLAÇÃO FEDERAL. DIREITO PENAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA CRISTALIZADA NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. ART. 103, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VIOLAÇÃO. INOCORRÊNCIA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015.

1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. A Constituição da República confere aos municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local, neles compreendidos o uso e a ocupação do solo urbano no seu território. A competência constitucional dos Municípios para legislar sobre interesse local não os autoriza a estabelecer normas que veiculem matérias que a própria Constituição atribui à União ou aos Estados. Precedentes.

2. As razões do agravo regimental não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastreiam a decisão agravada.

3. Agravo regimental conhecido e não provido.

(STF - RE 981825 AgR-segundo, Relator(a): ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 25/10/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-254 DIVULG 20-11-2019 PUBLIC. 21-11-2019)

Portanto, não há fundamento na alegação do Município de que apenas a União é competente para legislar sobre o assunto da Lei em questão.



Também não percebo que esta lei, por seu conteúdo, impeça a instalação de estabelecimentos comerciais do mesmo ramo em determinada área, não se aplicando a Súmula Vinculante n. 49 no caso dos autos.

A outra argumentação da inicial refere-se ao fato de não ter sido realizada audiência pública quando a lei exige, para a temática, ao menos duas.

Diz o artigo 65, §4º, inciso VIII, da Lei Orgânica Municipal de Porto Velho:

Art. 65. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma prevista na Constituição Federal e Estadual e nesta Lei Orgânica.

(...)

§ 4º A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, **convocará obrigatoriamente pelo menos 02 (duas) audiências públicas** durante a tramitação de projetos de lei que versem sobre: (Incluído pela Emenda À Lei Orgânica Nº 09 De 15/10/1993 publicada no D.O.M. nº 1.058 de 27/10/1993).

(...)

VI - zoneamento urbano e uso e ocupação de solo;

(...). (destaquei).

Pois bem.

De fato, a imposição legal, de 02 (duas) audiências públicas em matérias que tratam da política municipal de meio ambiente, deveria ter sido obedecida no caso em questão, dado o relevante impacto gerado.

Veja-se que o impacto, neste caso, é notório. A Lei Municipal n. 754/19 altera substancialmente a disposição urbanística da cidade de Porto Velho, trazendo várias consequências ao cotidiano dos cidadãos.

Ao mudar o zoneamento urbano, a lei orientaria toda a expansão urbana e a distribuição espacial, sob o manto de garantir o desenvolvimento econômico, social e o equilíbrio ambiental do município.

Ademais, bem ressalta a Procuradoria de Justiça, em seu parecer:

“Um dos fatores que motivou a inconstitucionalidade formal da lei na ocasião (vício que ainda se mantém) é a inexistência de real contribuição popular no projeto, ignorando a necessidade de se assegurar a gestão democrática e participativa, afrontando o artigo 125 da Constituição Estadual, in verbis:

“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.” (ID 6702487, p. 4).

O art. 125 da Constituição Estadual de Rondônia, destarte, prevê a necessidade de gestão democrática e popular. De outra face, seu art. 158 aduz:

**Art. 158 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:**

I - a urbanização, a regularização fundiária e a titulação das áreas de população favelada e de baixa renda, preferencialmente sem remoção dos moradores;



II - a regularização dos loteamentos clandestinos, abandonados ou não titulados;

III - a participação ativa das respectivas entidades comunitárias no Estado, no encaminhamento e na solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes;

IV - a preservação das áreas de exploração agrícola e pecuária e o estímulo a estas atividades primárias;

V - a preservação, a proteção e a recuperação do meio ambiente urbano e rural;

VI - a criação de áreas de especial interesse urbanístico, social, cultural, ambiental, turístico e de utilização pública. (destaquei)

Portanto, coadunando o disposto no art. 125 e no art. 158, III, ambos da Constituição Estadual de Rondônia, com a regra do art. 65, §4º, inciso VIII, da Lei Orgânica Municipal de Porto Velho, imprescindível para a validade da norma atacada, que houvesse a observância de participação popular, democrática, considerando a extensa mudança ali prevista.

Caso semelhante foi enfrentado por este Tribunal Pleno, em 21/02/2022, Processo n. 0809848-91.2020.8.22.0000, Relator: Des. Jorge Luiz dos Santos Leal, declarando-se inconstitucional, à unanimidade, uma lei de iniciativa da Câmara Municipal de Ariquemes que, sem as audiências públicas, promoveu alteração substancial no plano diretor daquele município.

Patente, pois, a inconstitucionalidade por não observância da participação popular em audiência pública.

Logo, por tudo o que foi argumentado, julgo procedente esta ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 754/2019, do Município de Porto Velho, que alterou o Anexo 4, Quadro 1 – Quadro de Regime Urbanístico, da Lei Complementar n. 97/99, o Anexo 2 da Lei Complementar n. 643/16 e o Anexo 8 da Lei Complementar n. 97/99.

Neste caso, entendo que os efeitos devem ser *ex tunc*.

É como voto.



## EMENTA

*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.



## RELATÓRIO

Trata-se de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE promovida pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO (Hildon de Lima Chaves), baseado no art. 88, IV, da Constituição do Estado de Rondônia – CE/RO, em face da Lei Municipal n.º 754/2019, que alterou o Anexo 4, Quadro 1 – Quadro de Regime Urbanístico, da Lei Complementar n. 97/99, o Anexo 2 da Lei Complementar n. 643/16 e o Anexo 8 da Lei Complementar n. 97/99.

O requerente sustenta (id. 5812812), inclusive emendando sua inicial (id. 6182620), que referida lei possui vício de iniciativa, pois entende ser do Chefe do Poder Executivo a competência para dispor sobre a ocupação e o uso do solo, ferindo, assim, o art. 39, §1º, alínea “d”, da Constituição do Estado de Rondônia.

Além disso, expõe que são necessários estudos de impacto ambiental e participação popular (02 audiências públicas) para legislar sobre esta matéria, o que não ocorreu no processo de criação desta Lei. A seu ver, a ausência destes requisitos viola os arts. 65, §1º, IV, e §4º e 5º da Lei Orgânica Municipal de Porto Velho.

Aponta que a competência para legislar sobre direito urbanístico é da União e dos Estados, conforme art. 24, I, da CF. Ademais, pugna que houve violação à súmula vinculante n. 49 do STF na criação desta lei municipal.

Assim, afirmando vício de inconstitucionalidade, pugna, em sede liminar, pela suspensão da eficácia da Lei n. 754/2019 e, no mérito, pela declaração de sua inconstitucionalidade formal, com efeitos “ex tunc”.

Por outro lado, a Câmara Municipal de Porto Velho requer a improcedência desta ação (id. 6448718), pois entende que as leis de iniciativa exclusiva do Prefeito são aquelas previstas no art. 61 da CF. Como a matéria “uso e ocupação do solo” não está prevista dentre as hipóteses do art. 61 da CF, esta pode ser iniciada por qualquer membro do Poder Legislativo.

A Procuradoria-Geral do Município de Porto Velho, notificada, deixou de apresentar defesa porque a presente ação direta de inconstitucionalidade é, também, de sua lavra, conforme assinatura digital na petição inicial (id. 6447908).

Em análise da liminar, o relator que me antecedeu decidiu por aplicar o rito do art. 12 da Lei n. 9.868/99 (id. 6184913).

A Procuradoria de Justiça, em sede de parecer (id. 6702487), aduz ser a matéria (uso e ocupação do solo) tratada nesta lei de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, em razão de se tratar de matéria administrativa e organizacional do Município. Destaca que, em caso de alterações no plano diretor, estas são de competência exclusiva do Prefeito, pois o Poder Legislativo não possui função administrativa.

Ademais, alega que a contribuição popular (audiências públicas) no trâmite da criação da referida lei era essencial para assegurar a gestão democrática e participativa (art. 125 da Constituição Estadual), não sendo constatada nos autos.

Esta demanda seguiu o rito da Lei n. 9.868/1999 (dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal).

É o relatório.

