



Número: **0801924-29.2020.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Roosevelt Queiroz**

Última distribuição : **10/11/2021**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Relator: **ROOSEVELT QUEIROZ COSTA**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Juízo 100% Digital? **NÃO**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

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

Partes			Procurador/Terceiro vinculado
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (REQUERENTE)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (REQUERIDO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
14730374	06/05/2022 12:51	Acórdão	ACÓRDÃO

ESTADO DE RONDÔNIA
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
Tribunal Pleno / Gabinete Des. Roosevelt Queiroz

Processo: 0801924-29.2020.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Data distribuição: 10/11/2021 13:10:55

Data julgamento: 08/02/2022

Polo Ativo: MP RO e outros

Polo Passivo: MUNICIPIO DE PORTO VELHO

RELATÓRIO

Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Porto Velho, *Hildon de Lima Chaves*, e pelo Ministério Público do Estado de Rondônia, pelo seu presentante *Aluildo de Oliveira Leite*, em face da edição da Lei Complementar n.º 769, de 02 de julho de 2019 do Município de Porto Velho.

Dispõe a normativa impugnada sobre a alteração do “(...) artigo 29 e 35, incisos e Parágrafo único da Lei 097/99 uso e ocupação do solo e dá outras providências”.

Na **ADI 0803745-05.2019.8.22.0000**, o autor da ação apontou a inconstitucionalidade em seu sentido formal, pois teria ocorrido vício de iniciativa, uma vez que a Constituição estadual e a Lei Orgânica do Município destacariam a competência privativa do prefeito para organizar e dispor sobre o funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (aplicação do art. 84, inciso VI, “a”, da CF/88), bem como para dispor sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Sustentando, portanto, a violação aos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, “c”, da Constituição do Estado de Rondônia, pleiteou medida cautelar para suspender a eficácia da lei até o julgamento final do pedido (fls. 3/14).

A medida cautelar foi indeferida pelo Órgão pleno (fls. 43/58).

Informações da Câmara Municipal de Porto Velho postulando a reunião deste feito com a ADI 0801924-29.2020.8.22.0000 para julgamento em conjunto, em virtude da ocorrência de conexão, e, no mérito, defendeu a ausência de violação à reserva de iniciativa e ao princípio da separação dos Poderes, no que não haveria inconstitucionalidade a ser declarada (fls. 91/97).



A Fazenda Pública de Porto Velho, por sua Procuradoria, asseverou que a norma não se revestiria de caráter geral e abstrato, estando presentes, no seu entender, imposições relativas a atos de gestão e organização administrativa a ser implementada pelo Chefe do Poder Executivo. Mais, argumentou ter havido violação ao art. 64, § 4º, VI da Lei Orgânica do Município, pois não teria havido audiência pública para tratar do tema (fls. 102/104).

Instada para manifestação, a 4ª Procuradoria de Justiça, por meio de parecer da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Eriberto Gomes Barroso, oficiou pela reunião dos processos 0803745-05.2019.8.22.0000 e 0801924-29.2020.8.22.0000 para julgamento em conjunto e, no mérito, pela procedência do pedido inicial, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal n.º 769/2019 de Porto Velho (fls. 106/111).

Na **ADI 0801924-29.2020.8.22.0000**, o ator da ação igualmente apontou a inconstitucionalidade em seu sentido formal, afirmando:

De acordo com art. 65 da Constituição de Rondônia (art. 84, II, da CF/88), compete privativamente ao Governador do Estado exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei. Em igual sentido o art. 87, II e VI, da Lei orgânica do município de Porto Velho.

Logo, se apenas ao chefe do Poder Executivo foram incumbidas a gestão, a organização, o planejamento e a direção da municipalidade, a ele somente cabe propor a modificação da administração e da ocupação dos espaços territoriais respectivos.

O então relator do feito, Des. Hiram Souza Marques, não vislumbrou motivos para a análise da medida cautelar, porquanto a norma já estaria em vigor há mais de um ano, no que instou os interessados para imediata manifestação quanto ao mérito (fls. 61/64).

O Prefeito do município de Porto Velho se manifestou pela inconstitucionalidade da norma em questão, da mesma forma que no processo anterior mencionado (fls. 82/92); a Câmara do Município de Porto Velho, também se manifestou identicamente pela constitucionalidade (fls. 94/101).

Instada para manifestação, a 4ª Procuradoria de Justiça, por meio de parecer da lavra do Subprocurador-geral de Justiça Osvaldo Luiz de Araujo, oficiou pela procedência do pedido inicial, declarando-se a inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal n.º 769/2019 de Porto Velho, na mesma linha que o parecer ofertado na outra ADI (fls. 107/112).

Em seguida, aportou ao feito petição do Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho pleiteando a reunião das ADIs 0803745-05.2019.8.22.0000 e 0801924-29.2020.8.22.0000 para julgamento em conjunto, pois possuiriam o mesmo objeto (fls. 115/116).

Em virtude da constatação da conexão e pela falta de objeção de todos os atores processuais, entrei em contato com o e. Des. Hiram Souza Marques, que prontamente atendeu esta relatoria e remeteu o feito 0801924-29.2020.8.22.0000 a este julgador, considerando a prevenção (a ADI 0803745-05.2019.8.22.0000 foi a primeira a ser distribuída).

Devidamente instruídos, ambos os autos vieram conclusos.

É o relatório.



VOTO-CONJUNTO

DESEMBARGADOR ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

Antes de tudo, proponho a reunião das ADIs 0803745-05.2019.8.22.0000 e 0801924-29.2020.8.22.0000 para julgamento em conjunto por versarem sobre um mesmo suporte de direito – declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal n.º 769/2019 de Porto Velho –, além de se enquadrarem na disposição do art. 109, I, “k”, do Regimento Interno deste Tribunal de Justiça.

Essa forma de julgamento não é nova, já aplicada pelos Tribunais Superiores (p.e., como ocorrido no voto-conjunto nos MS 35.435, MS 36.173, MS 36.496 e MS 36.526 perante o STF), primando pela aplicação dos princípios da celeridade, economia processual e da racionalização dos trabalhos judiciais.

Pois bem.

O cerne da ação reside no pedido de declaração de inconstitucionalidade da Lei Complementar municipal n.º 769/2019 do Município de Porto Velho, que dispôs sobre a alteração do “(...) artigo 29 e 35, incisos e Parágrafo único da Lei 097/99 uso e ocupação do solo e dá outras providências”.

Assim é disciplinada a lei complementar municipal:

FAÇO SABER que a CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO manteve, e eu, Vereador EDWILSON NEGREIROS Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte:

LEI COMPLEMENTAR:

Art. 1º - O art. 29, 35 da Lei 097 de 29 de dezembro de 1999 do Município de Porto Velho/RO, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 29 – O Executivo Municipal aprovará atendidas todas as normas pertinentes em vigor, o parcelamento pretendido no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, sob pena de multa em UPF do responsável.

Art. 35 – A execução das obras, a que se refere o artigo anterior desta Lei, deverá ser objeto de prestação de garantia, por parte do loteador, por uma ou mais das modalidades:

- I - Garantia hipotecária;
- II – Caução em dinheiro, em títulos da Dívida Pública ou fidejussória;
- III – Fiança bancária;
- IV – Seguro garantia;
- V - Fiança pessoal, desde que o fiduciário seja sócio da empresa interessada.



§ 1º - A garantia inicial terá o valor equivalente ao custo orçado das obras, aceito pelos órgãos técnicos municipais, ou empresas privadas especializadas, salvo na garantia hipotecária, a qual terá valor equivalente a 40% (quarenta por cento) dos lotes.

A Caução a que se refere o § 1º do artigo 35, poderá ser substituída a qualquer tempo, a pedido do empreendedor do loteamento, aberto ou fechado, na proporção restante da obra a ser realizado, nas formas compreendidas na presente Lei, independente de aceitação do poder público, desde que comprovadas as garantias de valores para o término da obra;

§ 2º -

§ 3º -”

Art. 2º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 02 julho de 2019.

VEREADOR EDWILSON NEGREIROS

Presidente

Antes da referida análise, convém destacar a antiga e a nova redação dos aludidos artigos, senão vejamos:

Redação anterior	Redação atual
Art. 29	
Art. 29 - O Executivo Municipal aprovará, atendidas todas as normas pertinentes em vigor, o parcelamento pretendido no prazo de 60 (sessenta) dias.	Art. 29. O Executivo Municipal aprovará atendidas todas as normas pertinentes em vigor, o parcelamento pretendido no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, sob pena de multa em UPF do responsável.
Redação anterior	Redação atual
Art. 35	
Art. 35 - A execução das obras, a que se refere o artigo anterior desta Lei, deverá ser objeto de prestação de garantia, por parte do loteador, segundo uma das modalidades: I. garantia hipotecária;	Art. 35. A execução das obras, a que se refere o artigo anterior desta Lei, deverá ser objeto de prestação de garantia, por parte do loteador, por uma ou mais das modalidades: I - Garantia hipotecária; II - Caução em dinheiro, em títulos da Dívida Pública ou fidejussória; III - Fiança bancária;



II. caução em dinheiro, em títulos da Dívida Pública ou fideijussória;	IV - Seguro garantia;
III. fiança bancária;	V - Fiança pessoal, desde que o fiduciário seja sócio da empresa interessada.
IV. seguro garantia.	§ 1º A garantia inicial terá o valor equivalente ao custo orçado das obras, aceito pelos órgãos técnicos municipais, ou empresas privadas especializadas, salvo na garantia hipotecária, a qual terá valor equivalente a 40% (quarenta por cento) dos lotes.
Parágrafo 1º - A garantia terá o valor equivalente ao custo orçado das obras, aceito pelos órgãos técnicos municipais, salvo na garantia hipotecária, a qual terá valor equivalente a 40% (quarenta por cento) dos lotes.	A Caução a que se refere o § 1º do artigo 35, poderá ser substituída a qualquer tempo, a pedido do empreendedor do loteamento, aberto ou fechado, na proporção restante da obra a ser realizado, nas formas compreendidas na presente Lei, independente de aceitação do poder público, desde que comprovadas as garantias de valores para o término da obra;
§ 2º ...	§ 2º ...
§ 3º ..."	§ 3º ..."

E, do estudo do tema posto, de antemão e para atenção dos Pares, permito-me de pronto indicar pela existência de vícios na norma impugnada e que efetivamente levam à necessária declaração de inconstitucionalidade.

A norma municipal padece de vício de constitucionalidade formal por afrontar dispositivos legal e constitucionais (federal e estadual) e que dizem respeito à iniciativa do processo legislativo.

Como é sabido, compete ao Chefe do Executivo municipal a iniciativa de lei para a criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública, com fulcro nos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, "d", da Constituição do Estado de Rondônia, *in verbis*:

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.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal; (Redação dada pela Emenda À Lei Orgânica N.º 09 De 15/10/1993 publicada no D.O.M. nº 1.058 de 27/10/1993).

Art. 39 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privada do Governador do Estado as leis que:

II - disponham sobre:

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo. (destacado).



Mais, houve até mesmo violação à Constituição Federal, em seu art. 84, VI, “a”.

Cuida-se do que a doutrina chama de inconstitucionalidade nomodinâmica (formal) e propriamente dita (aquela que decorre de vício de iniciativa), que não pode ser suprida nem mesmo com a sanção – que não houve no caso (houve derrubada de veto) –.

Na situação em tela, nas palavras do *Parquet*:

(...) vê-se que foi atribuída competência acerca da matéria administrativa, além da direção superior da organização da administração, ao Chefe do Executivo.

No entanto, a alteração, na lei complementar ora impugnada, estabeleceu sanção ao Executivo Municipal, e modificou a prestação da garantia para execução de obra de urbanização. Nota-se que a alteração de regras atinentes ao parcelamento urbano mostra-se como um típico ato de gestão, pois trata das edificações que o Município deve licenciar e fiscalizar.

Desse modo, por ser um ato típico de gestão, a iniciativa de eventuais alterações do plano diretor é reservada ao Prefeito do Município, vez que a Câmara não exerce função administrativa de forma preponderante. (cf. excerto de fl. 109 na ADI 0803745-05.2019.8.22.0000).

Vislumbra-se que a Lei Complementar atacada, de iniciativa parlamentar, alterou as regras relacionadas ao parcelamento urbano, impondo sanção expressa ao Executivo municipal, o que implica em afronta à atuação independente de cada Poder.

Inclusive, da leitura da normativa, especialmente do art. 35, nota-se que o Poder Legislativo exerceu função típica de gestão, adentrando indevidamente na reserva da administração.

Ademais disso, importante o registro feito pelo Ministério Público, ainda no mesmo parecer, que lembrou não ter havido participação comunitária no processo legislativo, na forma que preleciona e impõe o art. 65, § 4º, VI, da Lei Orgânica do Município. Pela precisão, transcreve-se a parte que toca:

Além disso, verifica-se que não foi respeitado o procedimento próprio previsto na Lei Orgânica do Município de Porto Velho, no que concerne à participação comunitária no processo legislativo, ou seja, não há nos autos comprovação da realização das audiências públicas exigidas. Observe-se:

“Art. 65 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro.

(...)



§ 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:**

(...)

VI - zoneamento urbano e uso e ocupação de solo;” (negrito do subscritor)

Também houve afronta à Constituição Federal, ante a inexistência da participação popular no projeto, quando deveria ter sido assegurada a gestão democrática e participativa. Note-se:

“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.”

Nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Osasco. Lei Complementar nº 283, de 11 de dezembro de 2014, revogando as alíneas "a" e "b" do inciso II do artigo 75 da Lei nº 1.485, de 12 de outubro de 1978, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; (ii) Lei Complementar nº 285, de 11 de dezembro de 2014, revogando o inciso II do artigo 21 da Lei nº 2.070, de 08 de novembro de 1988, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; e (iii) Lei Complementar nº 315, de 10 de novembro de 2016, que **"cria nova modalidade de outorga onerosa do direito de construir, altera e acrescenta incisos ao caput do art. 2º da Lei Complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2018". OFENSA ÀS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 180, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** Reconhecimento. **Leis impugnadas que, apesar de versarem sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, II), foram votadas e aprovadas sem que seus respectivos projetos tenham sido (previamente) submetidos a estudos técnicos e participação popular. Exigência que abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, ou seja, tudo quanto diga respeito a diretrizes e regras relativas ao desenvolvimento urbano, e não apenas as questões de zoneamento.** Ademais, é o próprio texto constitucional que contempla mecanismos de fiscalização, a cargo do Poder Judiciário, para extirpar do ordenamento jurídico qualquer ato (de quaisquer Poderes do Estado) que lhe sejam contrastantes, como ocorre no presente caso, daí porque – afastada a hipótese de invasão de seara reservada dos membros eleitos – é de ser reconhecida a alegada inconstitucionalidade por ofensa às disposições do mencionado artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista. Como já foi decidido por este Órgão Especial, **"a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos**



lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2101166-80.2019.8.26.0000; Relator (a):Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo -N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019)." (negrito do subscritor)

E, nesse sentido, se mostra indispensável relembrar que a Constituição do Estado de Rondônia, em observância compulsória da Constituição da República, estabelece, como um de seus princípios fundamentais, a separação dos Poderes. Por certo, estatui o artigo 7º da Carta deste Estado que:

Art. 7º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições, não podendo, quem for investido em cargo de um deles, exercer o de outro.

De acordo este princípio, a cada um dos Poderes Constituídos dos entes federativos cabe, com prevalência sobre os demais, uma parcela das atribuições indispensáveis ao funcionamento do Estado. Nessa perspectiva, não cabe ao Legislativo ou ao Judiciário exercer atos que se traduzem em indevida intromissão de competência exclusiva do Executivo e, consequentemente, em ofensa ao princípio da independência dos Poderes, a menos que tal possibilidade derive de autorização, explícita ou implícita, da própria Constituição da República.

Como assentou o Ministro do Supremo Tribunal Federal, Sepúlveda Pertence, a fiscalização pelo Poder Legislativo da ação administrativa do Poder Executivo é um dos contrapesos da Constituição da República à separação e independência dos Poderes, porém, cuida-se de interferência que só a Constituição da República pode legitimar. Em razão disso, aos Estados-membros não é dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro, que não derive, explícita ou implicitamente, de regra ou princípio da Lei Fundamental da República. (ADI 3046/SP, j. em 15/4/2004).

No caso de imposição de sanção ao Executivo municipal e a imposição de nova garantia e retirada da análise de garantias pelo Poder Público, é certo que se tratam de ato de cunho eminentemente administrativo da esfera do Poder Executivo, até porque a Lei nacional n.º 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, preconiza, com todas as letras, em seu artigo 12, no Capítulo relativo à *"Aprovação do Projeto de Loteamento e Desmembramento"*, que *"o projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei"*.

Então, é atribuição do Poder Executivo verificar se estão presentes os requisitos estabelecidos em lei para parcelamento do solo urbano, incumbindo-lhe, com exclusividade, o poder-dever de vetar projeto que não se amolde à previsão de lei.

Essa mesma *ratio* já foi adotada em vários outros julgados dos Tribunais Estaduais da Federação, em que a previsão legal da interferência do Legislativo Municipal, na aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano, foi declarada inconstitucional por violar a separação dos Poderes.

Confira-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 1.028/2013 DO MUNICÍPIO DE TERRA ROXA QUE SUBMETE OS PROJETOS DE LOTEAMENTO À APROVAÇÃO DO LEGISLATIVO MUNICIPAL - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES - ART. 7º DA CE - INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO MATERIAL. AÇÃO



PROCEDENTE.” (TJPR, Órgão Especial, Rel. Des. José Augusto Gomes Aniceto, ADI 11242601 PR 1124260-1, J. 6-10-2014, publicação DJ 1434, de 14-10-2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MARAVILHA. ART. 154, § 1º. CONDICIONAMENTO DA APROVAÇÃO DE PROJETO DE LOTEAMENTO À AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. ATO EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVO. COMPETÊNCIA DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. CE, ART. 32. PEDIDO PROCEDENTE. É inconstitucional, por malferir o princípio da separação dos Poderes, norma que condiciona à autorização legislativa a aprovação de projeto de loteamento, porquanto tal ato é de competência do Executivo.” (TJSC, Órgão Especial, Rel. Des. Sérgio Izidoro Heil, ADI 197235 SC 2011.019723-5, j. 4-10-2011).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 2.931/2009. PARCELAMENTO DO SOLO. FINS URBANOS E DE IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO FECHADO. INICIATIVA PARLAMENTAR. VÍCIO. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. Compete privativamente ao Executivo Municipal a aprovação de projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano, haja vista tratar-se de atividade tipicamente administrativa. Interfere na competência privativa atribuída ao Executivo Municipal, violando o princípio fundamental da separação dos poderes, a edição de normas, por iniciativa da Câmara de Vereadores, que disponham sobre o parcelamento do solo urbano, mercê do artigo 12, da Lei nº 6.766/79, bem como dos artigos 170, inciso V, e 171, inciso I, a e b, da Constituição do Estado de Minas Gerais.” (TJMG, Corte Superior, Rel. Des. Brandão Teixeira, ADI 1.0000.09.509112-0/000), j. 25-5-2011, j. 5-8-2011).

Concludentemente, por ficar evidenciada a mácula ao princípio da separação dos Poderes (art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia) e pela violação aos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, “d”, da mesma Constituição estadual, assim como, finalmente, do art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal, reputa-se inconstitucionais os preceitos legais impugnados nesta ação direta.

Em face do exposto, julgo procedentes os pedidos iniciais para o fim de declarar a inconstitucionalidade, por vício formal, da Lei Complementar municipal n.º 769, de 02 de julho de 2019 do Município de Porto Velho.

É como voto.

DESEMBARGADOR ROWILSON TEIXEIRA

Com o relator.

DECLARAÇÃO DE VOTO

DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA

Senhor Presidente e senhor, estou vendo que a tese adotada para que o relator sugerisse a declaração de inconstitucionalidade da lei se baseia em dois fatores: separação dos poderes e ausência do procedimento, que leva ao formato da inconstitucionalidade por vício formal.



No entanto, observando essa lei constata-se que não há uma interferência na figura orgânica da estrutura da administração; o que se fez foi acrescentar a norma que impõe uma conduta, uma obrigação, como uma pena, na falta de cumprimento da determinação legal.

Na verdade, nós sabemos que todo o dever imposto ao agente público corresponde uma sanção; essa sanção pode ser a curto prazo ou a longo prazo; a curto prazo é uma hipótese como essa, tem que se praticar o ato, se não o praticar ocorre então a punição diante da falta; a outra é aquela hipótese em que ocorre a prática de um ato, que depois se constata que é um ato ímprobo, então vem a punição, por essa conduta.

Na hipótese não se vê um ambiente em que o próprio prefeito tomaria iniciativa para lhe impor essa obrigação e uma punição por ela, nessa hipótese de tomar uma atitude.

Essa conduta é próprio do Poder Legislativo que vai instituir uma norma local prevendo essa multa pela falta de ação, pela falta de conduta nos 60 dias seguintes da omissão cometida.

A indagação jurídica que se faz é sempre essa: se a lei determina que o parcelamento pretendido deve ser analisado e atendido em um prazo de 60 dias, e se não o for como ficam os direitos e as obrigações dos cidadãos e dos agentes públicos envolvidos? Em nosso sistema jurídico tem que haver um correspectivo à falta de ação, que é aplicação da multa.

Então, o Poder Legislativo, que está encarregado de elaborar essas normas genéricas, acrescentou o dispositivo à Lei, dentro dos limites de suas atribuições constitucionais.

A outra hipótese diz respeito à garantia, que seria fiança pessoal, desde que o fiduciário seja sócio da empresa interessada. No aspecto da iniciativa, não se nota nenhum defeito, porque também é uma disposição ampla e não se condiz nem com a estrutura nem com o procedimento do executivo. É uma norma de aplicação de caráter genérico e geral que não adere à conduta íntima do agente da Prefeitura. Cuida de uma postura que os usuários têm que adotar, a fim de obter determinado serviço, ou seja, quem pretender um parcelamento do solo precisa dá uma garantia e essa garantia pode ser fiança pessoal, como pode ser fiança bancária, seguro-garantia e etc.

O que depois vem é a definição do que é essa garantia: a caução a que se refere o § primeiro poderá ser submetido a qualquer tempo. Isso também é norma geral, que não depende da iniciativa do prefeito, porque não condiz com as condutas da administração; é dirigida ao usuário, ao cidadão, à empresa ou à pessoa jurídica que pretenda obter esse serviço de parcelamento do solo.

Então, tanto o Prefeito como o Poder Legislativo poderiam tomar a iniciativa da elaboração dessa Lei.



A outra questão que foi apontada pelo relator é outro procedimento a ser iniciado pelo Ministério Público. Se refere à falta da audiência pública. Mas essa audiência, a meu ver, ela é útil quando o objeto a ser normatizado diz respeito a uma abrangência de toda a população no interesse nos fatores sociais da comunidade que será alterado pelo legislador, como seria se fosse algo sobre o próprio parcelamento. Aqui não se está tratando do parcelamento; se está tratando de uma situação periférica, que ocorre depois de aprovado o parcelamento, segundo um sistema jurídico já em vigor.

Por isso, no meu sentir, não há essa falha na instituição dessa norma que fez o acréscimo e que modificou a aparência da legislação anterior, com o que eu discordo do relator e vou votar pelo improcedimento do pedido de declaração das ações, portanto, julgando improcedente o pedido de ambas as ações, que dizem respeito à Lei 769, de 02 de julho 2019, do município de Porto Velho, com a devida vênia, Senhor Presidente, é assim que eu voto.

DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA

Presidente, vou ficar com a inconstitucionalidade do art. 29, e a inconstitucionalidade da segunda parte do parágrafo primeiro da Lei, portanto julgando parcialmente procedente.

DESEMBARGADOR MIGUEL MONICO NETO

Peço vista dos autos.

JUIZ JOSÉ GONÇALVES DA SILVA FILHO

Aguardo.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Aguardo.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Aguardo.



DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Aguardo.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Aguardo.

DESEMBARGADOR JOSÉ TORRES FERREIRA

Aguardo.

JUIZ JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Aguardo.

JUIZ JORGE LUIZ DE MOURA GURGEL DO AMARAL

Aguardo.

DESEBARGADOR KIYCHI MORI

Aguardo.

CONTINUAÇÃO DO JULGAMENTO: 7/2/2022



VOTO-VISTA

Trata-se de ações diretas de inconstitucionalidade ajuizada pelo **Prefeito de Porto Velho** e pelo **Ministério Público do Estado de Rondônia**, em face da **Câmara do Município de Porto Velho**, com o objetivo de declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal no 769, de 02 de julho de 2019, por entender que viola o artigo 65, § 1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município, artigo 39, § 1º, inciso II, alínea d, da Constituição do Estado de Rondônia e artigo 84, inciso VI, alínea a, da Constituição Federal.

Na Sessão do dia 29.11.21, o e. Relator Des. Roosevelt Queiroz Costa proferiu voto julgando procedente as ADIs, ao fundamento, em suma:

(...) por ficar evidenciada a mácula ao princípio da separação dos Poderes (art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia) e pela violação aos artigos 65, § 1º, IV, da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, e 39, § 1º, II, “d”, da mesma Constituição estadual, assim como, finalmente, do art. 84, VI, “a”, da Constituição Federal, reputa-se inconstitucionais os preceitos legais impugnados nesta ação direta.

O Des. Rowilson Teixeira também entendeu ter a Lei em referência invadido a competência constitucionalmente atribuída ao chefe do Poder Executivo Municipal, e acompanhou o voto do relator.

O Des. Sansão Saldanha votou pela improcedência das ações ao fundamento, em suma, de que a ação impugnada não tratou do parcelamento em si, apenas impôs uma sanção para o caso de não cumprimento de uma obrigação; tratando-se de uma situação periférica.

O Des. Marcos Alaor Diniz Grangeia, por seu turno, votou pelo parcial procedência das ações, entendendo inconstitucional apenas o art. 29 e a 2ª parte do §1º do art. 35 da Lei impugnada.

Pedi vista para melhor analisar a questão, o que faço pelos fundamentos a seguir aduzidos.

É dos autos que o Prefeito do Município de Porto Velho ajuizou a **ADI 0803745-05.2019.8.22.0000** alegando a inconstitucionalidade em seu sentido formal, pois teria ocorrido vício de iniciativa, uma vez que a Constituição estadual e a Lei Orgânica do Município destacariam a competência privativa do prefeito para organizar e dispor sobre o funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos (aplicação do art. 84, inciso VI, “a”, da CF/88), bem como para dispor sobre a criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Na **ADI 0801924-29.2020.8.22.0000**, o Ministério Público do Estado de Rondônia igualmente apontou a inconstitucionalidade em seu sentido formal, asseverando que de acordo com art. 65 da Constituição de Rondônia (art. 84, II, da CF/88), compete privativamente ao Governador do Estado exercer a direção superior da administração estadual e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei. Em igual sentido o art. 87, II e VI, da Lei orgânica do município de Porto Velho, de modo que se apenas ao chefe do Poder Executivo foram incumbidas a gestão, a organização, o planejamento e a direção da municipalidade, a ele somente cabe propor a modificação da administração e da ocupação dos espaços territoriais respectivos.

Pois bem.

A Lei Municipal impugnada prevê o seguinte:

FAÇO SABER que a **CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO** manteve, e eu, Vereador EDWILSON NEGREIROS Presidente da Câmara Municipal, promulgo, nos termos do § 6º, do art. 72 da Lei Orgânica do Município, a seguinte:

LEI COMPLEMENTAR:

Art. 1º - O art. 29, 35 da Lei 097 de 29 de dezembro de 1999 do Município de Porto Velho/RO, passa a vigorar com a seguinte alteração:



“Art. 29 – O Executivo Municipal aprovará atendidas todas as normas pertinentes em vigor, o parcelamento pretendido no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, sob pena de multa em UPF do responsável.

Art. 35 – A execução das obras, a que se refere o artigo anterior desta Lei, deverá ser objeto de prestação de garantia, por parte do loteador, por uma ou mais das modalidades:

I - Garantia hipotecária;

II – Caução em dinheiro, em títulos da Dívida Pública ou fidejussória;

III – Fiança bancária;

IV – Seguro garantia;

V - Fiança pessoal, desde que o fiduciário seja sócio da empresa interessada.

§ 1º - A garantia inicial terá o valor equivalente ao custo orçado das obras, aceito pelos órgãos técnicos municipais, ou empresas privadas especializadas, salvo na garantia hipotecária, a qual terá valor equivalente a 40% (quarenta por cento) dos lotes.

A Caução a que se refere o § 1º do artigo 35, poderá ser substituída a qualquer tempo, a pedido do empreendedor do loteamento, aberto ou fechado, na proporção restante da obra a ser realizado, nas formas compreendidas na presente Lei, independente de aceitação do poder público, desde que comprovadas as garantias de valores para o término da obra;

§ 2º -

§ 3º -”

Art. 2º - Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

Câmara Municipal de Porto Velho, 02 julho de 2019.

VEREADOR EDWILSON NEGREIROS

Presidente

Como se pode verificar, a Lei impugnada (**Lei Complementar 769/2019**), em seu art. 1º dispõe sobre a alteração do art. 29 e 35, incisos e Parágrafo único da Lei 097/99, **impondo sanção ao Executivo Municipal, e modificando a prestação da garantia para execução de obra de urbanização**. No art. 2º estabelece que a referida Lei entra em vigor na data de sua publicação e, no art. 3º revoga as disposições em contrário.

Na hipótese, o cerne dessas ações consiste em verificar se a norma criada pela Câmara Municipal de Porto Velho violou o artigo 65, §1º, inc. IV da Lei Orgânica do



Município, art. 39, §1º, inc. II, alínea d, da Constituição do Estado de Rondônia, bem como a separação de poderes prevista na Carta Magna, invadindo a competência legislativa reservada ao Chefe do Executivo.

Eis o teor dos dispositivos:

“CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA:

Art. 39. (omissis)

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO

Art. 65. (omissis)

[...]

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

[...]

IV - Criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Pública Municipal,”

No caso em apreço, a Lei Complementar n.º 769/2019 tem por origem projeto de autoria de membro do Poder Legislativo Municipal e para uma melhor compreensão e, considerando que o julgamento dos presentes autos teve início em novembro de 2021, **peço vênha do e. relator para colacionar o quadro comparativo** da redação anterior e atual da norma impugnada, nos termos constantes no voto condutor:

Redação anterior	Redação atual
Art. 29	
Art. 29 - O Executivo Municipal aprovará, atendidas todas as normas pertinentes em vigor, o parcelamento pretendido no prazo de 60 (sessenta) dias.	Art. 29. O Executivo Municipal aprovará atendidas todas as normas pertinentes em vigor, o parcelamento pretendido no prazo máximo de 60 (sessenta) dias,



	sob pena de multa em UPF do responsável.
Redação anterior	Redação atual
Art. 35	
<p>Art. 35 - A execução das obras, a que se refere o artigo anterior desta Lei, deverá ser objeto de prestação de garantia, por parte do loteador, segundo uma das modalidades:</p> <p>I. garantia hipotecária;</p> <p>II. caução em dinheiro, em títulos da Dívida Pública ou fideijussória;</p> <p>III. fiança bancária;</p> <p>IV. seguro garantia.</p> <p>Parágrafo 1º - A garantia terá o valor equivalente ao custo orçamentado das obras, aceito pelos órgãos técnicos municipais, salvo na garantia hipotecária, a qual terá valor equivalente a 40% (quarenta por cento) dos lotes.</p> <p>§ 2º ...</p> <p>§ 3º ..."</p>	<p>Art. 35. A execução das obras, a que se refere o artigo anterior desta Lei, deverá ser objeto de prestação de garantia, por parte do loteador, por uma ou mais das modalidades:</p> <p>I - Garantia hipotecária;</p> <p>II - Caução em dinheiro, em títulos da Dívida Pública ou fideijussória;</p> <p>III - Fiança bancária;</p> <p>IV - Seguro garantia;</p> <p>V - Fiança pessoal, desde que o fiduciário seja sócio da empresa interessada.</p> <p>§ 1º A garantia inicial terá o valor equivalente ao custo orçado das obras, aceito pelos órgãos técnicos municipais, ou empresas privadas especializadas, salvo na garantia hipotecária, a qual terá valor equivalente a 40% (quarenta por cento) dos lotes.</p> <p>A Caução a que se refere o § 1º do artigo 35, poderá ser substituída a qualquer tempo, a pedido do empreendedor do loteamento, aberto ou fechado, na proporção restante da obra a ser realizado, nas formas compreendidas na presente Lei, independente de aceitação do poder público, desde que comprovadas as garantias de valores para o término da obra;</p> <p>§ 2º ...</p> <p>§ 3º ..."</p>



Assim, fazendo uma comparação da redação anterior e atual da norma impugnada, verifica-se que a Lei Complementar n.º 769/2019, objeto da análise nas presentes ADIs, dispôs sobre a alteração do art. 29 e 35, incisos e Parágrafo único da Lei Complementar n.º 97/1999 **(que estabelece normas relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de Porto Velho)**, de modo que a legislação impugnada estabeleceu sanção ao Executivo Municipal, e modificou a prestação da garantia para execução de obra de urbanização, alterando a Lei anterior.

No que concerne à competência legislativa, a Constituição Federal atribui aos Municípios competência para legislar sobre: assuntos de interesse local; suplementar a legislação federal e estadual no que couber; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante **planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano** (art. 30 da CF/88).

Demais disso, a Lei nacional n.º 6.766/79, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências, dispõe, em seu art.12, no **loteamento e desmembramento deverão ser aprovados pela Prefeitura Municipal, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei**”.

Como cediço, compete privativamente ao Executivo municipal dispor sobre o parcelamento do solo urbano, **o que inclui as regras a ele pertinentes**, a exemplo de imposição de aplicação de sanções a este Poder e modificação da garantia para execução de obra de urbanização.

Na hipótese, embora o Poder Legislativo não tenha alterado a metodologia do parcelamento em si, não se pode perder de vista que **alterou as regras atinentes ao parcelamento urbano**, quando editou lei impondo sanção expressa ao Executivo municipal (art. 29 da LC 769/2019), bem como adentrou indevidamente na reserva da administração ao retirar-lhe a análise da prestação de garantias e cauções (art.35 da LC 769/2019).

Ademais, não se pode olvidar que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que, em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo, **o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo**.

Nesse sentido:

STF – (...) O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes (RE 673681 / SP - SÃO PAULO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Relator: Min. CELSO DE MELLO. Julgamento: 05/12/2014. Publicação: 16/12/2014.

Nesse contexto, a Lei Complementar municipal n.º 769/2019 apresenta inconstitucionalidade por vício formal, eis que originária de projeto de iniciativa do Poder Legislativo municipal em matéria cujo tema é de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo Municipal.

Assim, a alteração das regras relacionadas ao parcelamento urbano, com o estabelecimento de sanção ao Executivo municipal e a imposição de nova garantia, tratam-se de ato da esfera do Poder Executivo, devendo a Lei Complementar n.º 769/2019 do Município de Porto Velho ser declarada inconstitucional na sua totalidade por vício formal, em ambas as demandas ajuizadas. Isso porque, a meu ver, uma vez reconhecida que a inconstitucionalidade é formal por vício de iniciativa não há como haver mitigação.

Por tais razões, **acompanho o relator**.

É como o voto.

DESEMBARGADOR RADUAN MIGUEL FILHO

Acompanho o relator.



JUIZ JOSÉ GONÇALVES DA SILVA FILHO

Com o relator.

DESEMBARGADOR DANIEL RIBEIRO LAGOS

Com o relator.

DESEMBARGADOR GILBERTO BARBOSA

Com o relator.

DESEMBARGADOR ISAIAS FONSECA MORAES

Com o relator.

DESEMBARGADOR VALDECI CASTELLAR CITON

Com o relator.

DESEMBARGADOR HIRAM SOUZA MARQUES

Com o relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ JORGE RIBEIRO DA LUZ

Com o relator.

DESEMBARGADOR JOSÉ ANTONIO ROBLES

Com o relator.

DESEMBARGADOR OSNY CLARO DE OLIVEIRA JUNIOR

Com o relator.

JUIZ ADOLFO THEODORO NAUJORKS NETO

Com o relator.

DESEMBARGADOR ÁLVARO KALIX FERRO

Com o relator.

DESEMBARGADOR JORGE LUIZ DOS SANTOS LEAL

Com o relator.

DESEMBARGADOR GLODNER LUIZ PAULETTO

Com o relator.



DESEMBARGADOR KIYOSHI MORI

Com o relator.

EMENTA

Ação declaratória de inconstitucionalidade. Lei Complementar n. 769/2019 de Porto Velho. Alteração da Lei Complementar n. 97/1999. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Uso e ocupação do solo urbano. Imposição de sanção ao Executivo municipal e interferência em atos de gestão do Poder Público. Separação dos Poderes de Estado. Violação. Norma de impõe observância de audiências públicas. Procedência.

Compete privativamente ao Executivo municipal dispor sobre o parcelamento do solo urbano, notadamente quando impõe aplicação de sanções a este Poder e lhe retira a análise esboçada da prestação de garantias e cauções.

É atribuição do Poder Executivo verificar se estão presentes os requisitos estabelecidos em lei para parcelamento do solo urbano, incumbindo-lhe, com exclusividade, o poder-dever de vetar projeto que não se amolde à previsão de lei.

A Lei Orgânica do Município de Porto Velho exige a submissão de projetos de lei que envolvam o zoneamento urbano e ocupação de solo a audiências públicas (participação popular), o que não foi observado.

No caso de imposição de sanção ao Executivo municipal e a imposição de nova garantia e retirada da análise de garantias e cauções pelo Poder Público, é certo que se tratam de ato de cunho eminentemente



administrativo da esfera do Poder Executivo, devendo a Lei Complementar municipal n.º 769/2019 do Município de Porto Velho ser declarada inconstitucional por vício formal.

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, POR MAIORIA, VENCIDO O DESEMBARGADOR SANSÃO SALDANHA E VENCIDO PARCIALMENTE O DESEMBARGADOR MARCOS ALAOR DINIZ GRANGEIA.

Porto Velho, 07 de Fevereiro de 2022

Gabinete Des. Roosevelt Queiroz / Desembargador(a) ROOSEVELT QUEIROZ COSTA

RELATOR

