



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Alexandre Miguel

Processo: 0809255-91.2022.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. Alexandre Miguel

Data distribuição: 26/09/2022 10:50:22

Data julgamento: 06/11/2023

Polo Ativo: PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO

Polo Passivo: CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO

Advogado do(a) REQUERIDO: DIOGO PRESTES GIRARDELLO - RO5239-A

RELATÓRIO

O PREFEITO DO MUNICIPIO DE PORTO VELHO propôs a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade em face da Lei Ordinária Municipal n. 2.947/2022, do município de Porto Velho que “Autoriza Poder Executivo a criar espaços públicos de estacionamento, repouso e descanso para motoboys e ciclistas que realizam entregas por aplicativo em Porto Velho”.

Alega o autor que a norma possui inconstitucionalidade material, pois não houve gestão democrática e participativa na elaboração de lei que trata do uso e ocupação do solo na capital, também não houve estudos ou fundamentos técnicos a justificar o disposto no ato normativo, o que vai de encontro aos objetivos de garantia do bem-estar dos habitantes e de promoção de condições de vida urbana digna.

Menciona que a Lei 2.947/22 está em desconformidade material com o disposto no artigo 125 e 269, III, da Constituição Estadual.

Argumenta que a fixação de prazo para regulamentação também viola o princípio da separação dos poderes, à medida que o Poder Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante lei que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública.

Colaciona jurisprudência e requer a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade material, com efeitos *ex tunc*, da Lei Ordinária Municipal 2.947/2022.

Informações do Presidente da Câmara Municipal de Porto Velho em que afirma que a lei tem compatibilidade com a Constituição Estadual, conforme disciplina o seu art. 122, que dispõe que os Municípios legislarão sobre assuntos de interesse local e

adequa-se ao disposto no art. 6º, *caput*, e art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal. Defende a ausência de inconstitucionalidade material e formal, visto que a lei apenas autorizou o Poder Executivo a criar os espaços para estacionamento para motoboys e a impropriedade da ação.

Parecer da Procuradoria de Justiça (id19491155), opinando pela procedência da ação, uma vez que são da iniciativa privativa do Prefeito, por simetria, as leis que disponham sobre matéria quanto à organização da atividade do Poder Executivo e dos demais órgãos da Administração Pública; que a norma hostilizada contraria o disposto no artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e que não há previsão na lei ou, previamente à sua aprovação, evidência quanto a planejamento e análise da necessidade de instalação dos estacionamentos ou pontos para motoboys e ciclistas, sob o ângulo da política de ocupação territorial urbana.

É o relatório.

VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

O Prefeito de Porto Velho ajuíza a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 2.947/22 de 01.07.2022, do Município de Porto Velho que dispõe sobre a criação de espaços públicos de estacionamento, repouso e descanso para motoboys e ciclistas que realizam entregas por aplicativo em Porto Velho.

É certo que o controle de constitucionalidade consiste numa atividade de verificação ou adequação da lei ou do ato do poder público com a Constituição, visto que tal norma possui força jurídica superior, por ser a suprema lei do país, indicando que todas as demais fontes do ordenamento jurídico devem estar em consonância com ela.

Da Inconstitucionalidade Material

O autor afirma que a lei é inconstitucional, porquanto está em desconformidade com o art. 125 da Constituição Estadual, à medida que não observou a gestão democrática e participativa na elaboração da lei que trata do uso e ocupação do solo, bem como não há estudos ou fundamentos técnicos a justificar o ato normativo.

A Lei n. 2.947/2022 objeto desta ação possui o seguinte teor:

“Art. 1º. Autoriza o Município de Porto Velho a criar espaços públicos adequados para estacionamento, repouso e descanso de motoboys e ciclistas que realizam entregas de bens, produtos e serviços, por aplicativo.

Parágrafo Único. Por espaços públicos entendem-se as áreas pertencentes ao município e que não possuam destinação de uso e causa social efetiva, como áreas devolutas, pragas abandonadas ou em uso irregular sem autorização da Prefeitura

para fins diversos como de estacionamento privativo.

§ 1º. Os espaços destinados aos profissionais previstos nesta Lei deverão conter condições mínimas, tais como placa ou totem de identificação do ponto, com iluminação, cobertura, tomadas e assentos.

§ 2º. Os pontos de estacionamento serão fixados pela prefeitura, tendo em vista o interesse público, dando preferência aos corredores e circunscrições de zoneamento gastronômicos e próximos a shopping centers, em nossa capital.

Art. 2º. Fica vedada a utilização de calçadas como estacionamento de motos e bicicletas para a finalidade a que se destina esta Lei.

Art. 3º. O Poder Executivo regulamentara por Decreto, naquilo que couber, a presente Lei, no prazo de 90 (noventa) dias.

Art. 4º. Esta Lei entrara em vigor na data de sua publicação.”

Observa-se da norma que essa se refere ao uso do solo urbano, uma vez que altera o zoneamento urbano ao reservar em espaços públicos, áreas em determinados lugares para estacionamento, repouso e descanso de motoboys e ciclistas que realizam entregas de bens, produtos e serviços, por aplicativo.

A Constituição Federal dispõe em seu art. 182 que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, vejamos:

Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Já os arts. 125, 126 e 158 da Constituição Estadual assim dispõem:

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. 126. A Lei Orgânica do Município garantirá a participação da comunidade, através de sugestões de entidades de classe, no planejamento municipal, bem como assegurará a todos o direito à informação e audiência com os Poderes competentes.

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

[...]

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

Observa-se que embora não seja de iniciativa privativa do chefe do executivo as leis que versem sobre zoneamento urbano, tem-se que o legislativo pode editar leis desde que satisfaça a previsão de procedimentos legislativos adequados, previstos constitucionalmente.

Isto porque enquanto o Prefeito possui melhores condições de avaliar a necessidade de alteração o zoneamento, até porque possui suporte técnico para tanto, o mesmo não ocorre com o legislativo, de modo que as normas constitucionais e infraconstitucionais preveem alguns procedimentos prévios a serem observados.

Ainda que não se possa declarar inconstitucionalidade de lei com base em Lei Orgânica do Município de Porto Velho, cabe citar que essa é bem clara neste sentido, ao prever a necessidade da realização de audiências públicas quando se tratar de lei que verse sobre zoneamento urbano e ocupação do solo, vejamos:

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:**

I - plano diretor;

[...]

VI - zoneamento urbano e uso e ocupação de solo;

Da análise dos autos, verifica-se que a Câmara Municipal de Porto Velho deixou de efetivar o devido planejamento para a elaboração e posterior promulgação da questionada lei, sem observância das normas urbanísticas e às funções sociais do Município, ofendendo o que dispõe o art. 125 da Constituição Estadual que determina a necessidade de se observar a gestão democrática e participativa na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais.

Constata-se que no caso concreto não houve a elaboração de planejamento técnico e estudos pertinentes à solução do problema, para melhor controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, nem a participação da sociedade mediante a realização de audiências públicas, formalidades que não foram observadas na tramitação legislativa respectiva, necessárias para a implantação de políticas urbanísticas, à medida que qualquer regramento acerca dessas matérias deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, razão pela qual se justifica a exigência de planejamento e estudos técnicos prévios.

As informações prestadas pela Câmara Municipal apenas defendem que a norma aprovada tão somente autorizou o Poder Executivo a criar os espaços para estacionamento para motoboys e que as audiências poderão ser feitas quando o Poder Executivo der execução a norma e efetivamente criar tais espaços.

Todavia, as disposições constitucionais supracitadas disciplinam requisitos prévios à edição das normas, os quais não foram observados no caso concreto.

Portanto, temos que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende a tais balizas, havendo mácula ou vício no seu processo legislativo.

Importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa.

A Procuradoria de Justiça citou em seu parecer os seguintes julgados:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Município de Jaú. Lei Complementar nº 578, de 29.12.2020. **Reconhecida a contrariedade à ordem constitucional da lei disciplinadora do uso e da ocupação do solo, cujo processo de elaboração não teve participação popular nem foi precedido de estudo técnico que desse suporte às alterações preconizadas.** Inteligência dos artigos 180, inciso II e V,

181, §§ 1º e 2º, e 191 da estadual. Exame da jurisprudência. Ação procedente com modulação de efeitos. (TJ-SP – ADI: 20361172420218260000 SP, Relator: Jarbas Gomes, data de julgamento: 21/09/2022, Órgão Especial, data de publicação: 22/09/2022) – *g. n.*

(...) 1. A norma impugnada modificou a Lei Complementar nº 2.622/2006, do município de Linhares, à qual dispõe sobre o uso do solo urbano nos distritos daquele município e as leis complementares nº 13 e 14/2012, que também dispõe sobre parcelamento, uso e ocupação do solo. Portanto, o ato legislativo objeto da presente ação trata de norma urbanística de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, estando alheado ao plano diretor. 2. **As leis que disciplinam o uso, parcelamento e ocupação do solo no município devem observar o disposto nos artigos 231, inciso IV e 236, ambos da Constituição Estadual que preveem que deve ser assegurada a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na elaboração das leis relativas aos planos diretores dos municípios.** 3. Neste caso, não há notícia de realização de audiência pública ou submissão da proposta de alteração legislativa ao conselho municipal de desenvolvimento urbano (CMDU). 4. Em parecer que consta nos documentos anexados à exordial, o Instituto Brasil de Administração Municipal, observa que em que pese tratar-se de alteração pontual, envolve conceitos que afetam a relação da administração e cidadão e, mais ainda, a própria rotina de atuação do licenciamento municipal, motivo pelo qual, não há como excluir a necessidade de participação popular. 5. A Lei Complementar nº 75/2020 do município de Linhares, **encontra-se eivada de vício formal de inconstitucionalidade, pois disciplina matéria relativa ao uso, ocupação e parcelamento do solo sem que tenha sido precedida de participação popular, em afronta aos preceitos do artigo 231, inciso IV e 236 da constituição estadual, estando, pois, eivada de vício.** 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade formal da lei complementar nº 75/2020 do município de Linhares, com efeitos *ex tunc*. (TJ-ES - ADI: 00140451520208080000, RELATOR: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, DATA DE JULGAMENTO: 17/06/2021, TRIBUNAL PLENO, DATA DE PUBLICAÇÃO: 30/06/2021) – *g. n.*

Além disso, esta Corte também já decidiu a respeito, a saber:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Município de Porto Velho. Leis Complementares Municipais nºs. 731/2018, 638/2016 e 697/2017. Dispõem sobre a inclusão e alteração de áreas destinadas a estacionamentos de estabelecimentos comerciais. Iniciativa concorrente. Inconstitucionalidade formal. Não configuração. Inconstitucionalidade material declarada por ausência de participação comunitária e de estudo técnico dos impactos ambientais. Consoante apregoado pela Suprema Corte, “o modelo do processo legislativo federal inserto no art. 61, § 1º, da Constituição da República deve ser seguido nos Estados e nos Municípios, pois, à luz do princípio da simetria, são regras constitucionais de repetição obrigatória” (RE 505476 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 21/08/2012, Dje-176, public. 6/9/2012). As Leis Complementares ns. 731/2018, 638/2016 e 697/2017, do Município de Porto Velho, oriundas de proposição parlamentar e que disciplinam o uso do solo prevendo a instalação de áreas de estacionamentos de estabelecimentos comerciais do município, não usurparam a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, já que a iniciativa para propor leis sobre Direito Urbanístico é concorrente com o Poder Legislativo. **Sem a participação da comunidade e sem o precedente estudo técnico dos impactos ambientais decorrentes, as leis que versam sobre política de desenvolvimento urbano, são materialmente inconstitucionais, o que se declara face à violação aos arts. 125 e 158, III, da Constituição do Estado.** (TJ-RO - ADI: 08030851120198220000 RO 0803085-11.2019.822.0000, Data de Julgamento: 01/09/2020) – *g. n.*

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar n. 838 do Município de Porto Velho. Área urbana. Expansão. Plano diretor. Alteração legal. Atividade administrativa. Impacto no orçamento. Geração de despesas. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal e material configurada. Ação julgada procedente. O Pleno desta Corte firmou posicionamento de que a possibilidade de expansão da área urbana da cidade de Porto Velho, em especial, sobre a margem esquerda do Rio Madeira, por se tratar de atividade administrativa com impacto direto no orçamento, a competência é privativa

do Chefe do Poder Executivo. A inconstitucionalidade formal dos dispositivos está presente, na medida em que, inseridos mediante emenda parlamentar em projeto de lei de autoria do Poder Executivo, versam sobre matéria reservada à iniciativa do Prefeito, pois implica aumento da despesa originalmente prevista. **As alterações legislativas não atenderam os requisitos previstos na Constituição Federal e também no Estatuto da Cidade (art. 42-B da Lei n. 10.257/2001), razão pela qual também está patente a inconstitucionalidade material do ato normativo que, sem qualquer estudo prévio consistente, dispõe sobre a ampliação do perímetro urbano da Capital. Ação julgada procedente. (TJ-RO - ADI: 08112317020218220000, Relator: Des. Rowilson Teixeira, Data de Julgamento: 14/10/2022) – g. n.**

Assim sendo, a norma padece de desconformidade com as exigências de prévia participação popular e de elaboração de estudo dos impactos sociais por ela potencialmente proporcionados (art. 125, 126 e 158, III, da CE), de modo que está eivada de inconstitucionalidade material.

Prescinde de análise a inconstitucionalidade do art. 3º da referida lei, que fixou prazo ao Poder Executivo para regulamentação por Decreto, à medida que fora reconhecida a inconstitucionalidade integral da norma.

Pelo exposto, julgo procedente a presente ação de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Porto Velho n. 2.947/2022, com efeitos *ex tunc*, por afronta aos arts. 1º, *caput*, e art. 11, ambos da Constituição Estadual e artigos 37, II e V, da Constituição Federal.

É como voto.

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que disciplina acerca de uso e ocupação do solo urbano. Criação de espaços públicos para estacionamento, repouso e descanso de motoboys e ciclistas que realizam entrega de bens, produtos e serviços por aplicativo. Ausência de participação popular e estudo prévio no processo legislativo. Inconstitucionalidade material reconhecida.

Embora as normas que versem sobre zoneamento, uso e ocupação do solo possam ser de iniciativa do Poder Legislativo, as normas constitucionais preveem alguns procedimentos a serem observados, como a elaboração de planejamento técnico e estudos pertinentes e participação popular, o que se justifica para a solução do problema e melhor controle do uso, parcelamento e ocupação do solo.

Constatado que não houve qualquer participação popular ou de entidades comunitárias e nem estudos prévios ao projeto de lei que deu origem à norma impugnada, está eivada de inconstitucionalidade material.

ACÓRDÃO

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

Porto Velho, 06 de Novembro de 2023

Relator Des. Alexandre Miguel

RELATOR

Assinado eletronicamente por: **Alexandre Miguel**

16/11/2023 12:26:14

<https://pjesg.tjro.jus.br:443/consulta/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



2311161226146950000002171

IMPRIMIR

GERAR PDF