



Número: **0806207-90.2023.8.22.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno Judiciário**

Órgão julgador: **Gabinete Des. Alexandre Miguel**

Última distribuição : **19/06/2023**

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

Assuntos: **Processo Legislativo**

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 MUNICIPIO DE PORTO VELHO (AUTOR)			
CAMARA MUNICIPAL DE PORTO VELHO (REQUERIDO)		DIOGO PRESTES GIRARDELLO (ADVOGADO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DE RONDONIA (CUSTOS LEGIS)			
MUNICIPIO DE PORTO VELHO (TERCEIRO INTERESSADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
23084905	05/04/2024 08:20	Acórdão	ACÓRDÃO



Tribunal Pleno Judiciário / Gabinete Des. Alexandre Miguel

Processo: 0806207-90.2023.8.22.0000 - DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (95)

Relator: Des. Alexandre Miguel

Data distribuição: 19/06/2023 11:33:40

Data julgamento: 01/04/2024

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

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada pelo PREFEITO DO MUNICÍPIO DE PORTO VELHO, em face da Lei n. 3.039 de 29 de maio de 2023 do Município de Porto Velho/RO, que cria e regulamenta o Programa de Conciliação e Mediação Administrativa em Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais, dentre outras providências

Em suas razões, o autor alega que a norma editada possui flagrante incompatibilidade com a Constituição por vício de iniciativa, uma vez que incumbe ao Chefe do executivo a propositura de lei que disponha sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias e de órgãos da administração pública.

Aduz que a lei padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa que causa violação à separação dos poderes.



Sustenta que a legislação impugnada tem o objetivo de criar um programa de conciliação e mediação a ser inserido no Plano Plurianual do Município, com utilização de recursos do tesouro municipal.

Argui afronta ao artigo 65, §1º, inciso IV da Lei Orgânica do Município, artigos 39, §1º, II aliena d e 65, IV da Constituição Estadual e artigos 61, §1º, II, b e 84, VI da CF.

Pugna pela concessão de medida cautelar.

Ao final, requer a procedência da ação para que seja declarada a inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, com efeito ex-tunc, da Lei Municipal de n. 3.039 de 29 de maio de 2023, por afronta a Constituição Federal e do Estado de Rondônia.

A medida liminar foi indeferida.

Intimado, o Presidente da Câmara Municipal defende a constitucionalidade da norma com o fundamento de que a matéria abordada não está prevista no rol taxativo das competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo, de modo que o processo legislativo poderia ter sido iniciado tanto pelo Prefeito, como pela Câmara de Vereadores.

Cita julgados que entende aplicáveis ao caso.

Conclui que não há reserva de iniciativa privativa sobre o tema ordenamento territorial e uso e ocupação do solo e por isso requer a improcedência da ação.

Parecer da Procuradoria pela procedência da ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.039, de 29 de maio de 2023, do Município de Porto Velho.

É o relatório.



VOTO

DESEMBARGADOR ALEXANDRE MIGUEL

O controle de constitucionalidade de uma lei ou de ato normativo consiste numa atividade de verificação ou adequação 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.

No caso, o Prefeito de Porto Velho ajuíza a presente ação direta de inconstitucionalidade, objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei n. 3.039 de 29 de maio de 2023 do município de Porto Velho/RO, que cria e regulamenta o Programa de Conciliação e Mediação Administrativa em Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais, dentre outras providências.

Afirma que a lei padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa que causa violação à separação dos poderes e afronta aos artigos: 65, §1º, inciso IV da Lei Orgânica do Município; 39, §1º, II aliena d e 65, IV da Constituição Estadual e artigos 61, §1º, II, b e 84, VI da Constituição Federal.

De acordo com a ementa, a referida lei criada e editada pela Câmara de Vereadores:

Cria e Regulamenta o Programa de Conciliação e Mediação Administrativa em Conflitos Fundiários Urbanos E Rurais, Institui o Fundo de Conciliação e Mediação Administrativa em Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais: áreas a Serem Enquadradas no Programa; Formas de Conciliação de Propriedades Privadas Ocupadas Com Fim de Promover o Direito à Moradia Social, Formas de Recuperação de Créditos Por Parte do Município e Criação de Comitê de Mediação e Resolução Administrativa de Conflitos.

Dentre os princípios basilares do nosso Estado Democrático de Direito, está o da separação de poderes, que assume papel central desde a origem do



constitucionalismo, devendo ser respeitado durante o exercício da sua competência pelos poderes.

Nas lições de José Afonso da Silva:

A harmonia entre os poderes verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão de funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências que visam ao estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados (SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 36ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013).

Na busca desse equilíbrio necessário, a CF/88 e, por simetria, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas repartem as funções estatais entre órgão distintos, cuja observância é obrigatória e a sua violação configura vício de iniciativa.

Da leitura da referida norma (id. n. 20238838 – Pág. 3 a 11), observa-se que esta estabelece programa de governo e todo o procedimento administrativo a ser realizado pelo Poder Executivo, para conciliação e mediação em conflitos fundiários urbanos e rurais, no âmbito municipal, inclusive procedimentos a serem inseridos no Plano Plurianual, o que indubitavelmente viola o Princípio da independência e harmonia dos poderes pois é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Em âmbito federal, tal iniciativa privativa está prevista nos artigos 61, §1º, II, *b*, e 84, inciso VI, a da Constituição Federal:

Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

II - disponham sobre:



b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; [...].

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...].

VI – dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; [...].

Por simetria, em âmbito estadual, está prevista nos artigos 39 e 65 da Constituição do Estado. Vejamos:

Art. 39 [...].

§ 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.

Art. 65 – Compete privativamente ao Governador do Estado: [...]

VII – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei; [...].

E também no artigo 65, §1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município:

Art. 65. [...]

§ 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; [...].

Observa-se que a norma impugnada configura indevida ingerência do Poder Legislativo, nas atribuições administrativas que são próprias do Poder Executivo, não obedecendo a reserva de iniciativa, devendo ser declarada inconstitucional.

No artigo 1º da referida lei municipal, observa-se que a mesma cria programa de governo a ser aplicado por órgão integrante ao Poder Executivo, prevendo a aplicação e repasse de recursos.

Já os artigos 2º e 6º criam fundo vinculado à Secretaria do Poder Executivo e dispõe sobre os procedimentos e suporte financeiro necessários para a regularização.

O artigo 8º prevê que as receitas sejam também decorrentes de orçamento do Município, mediante conta própria e criada pela Prefeitura.

No mesmo sentido, os artigos 16 e 20 criam órgãos e ainda estipula prazo para que a Secretaria Municipal de Regularização, Habitação e Urbanismo – SEMUR apresente poligonais urbanísticas.

Conclui-se que o legislador municipal atribuiu ao Executivo a implementação de procedimento para composição de conflitos em casos de regularização, contudo, para tanto, tratou de matéria eminentemente administrativa, que não é de sua competência e por isso inconstitucional.

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

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

Ressalto também que, além da violação de iniciativa, o parecer da Procuradoria (id. n. 21659619) apresenta outros vícios na referida norma. Vejamos:



Segundo o artigo 127 da Lei Orgânica do Município de Porto Velho, os fundos devem ser compreendidos em lei orçamentária. Todavia, os orçamentos anuais são de iniciativa do Poder Executivo, de modo que não há como afastar os vícios formais que maculam a lei em exame.

[...] Cabe mencionar ainda que a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT. Inexiste nos autos prova eficiente de que o projeto de lei tenha sido acompanhado dessas providências imprescindíveis.

Outra questão de extrema importância é mencionar que, quanto a normas que adentram em matéria que tratam do uso, ocupação e parcelamento do solo, pacificou-se na jurisprudência o entendimento de que, além de ser reservada ao Chefe do Poder Executivo, leis dessa natureza devem necessariamente ser precedidas de estudos e audiências públicas, garantida a ampla participação direta da população e de entidades comunitárias, nos termos do disposto no artigo 30, VIII, da Constituição Federal, e artigo 65, § 4º, inciso VI, da Lei Orgânica de Porto Velho.

[...] No caso vertente, a sessão legislativa de 3 de maio de 2023, que aprovou o Projeto de Lei n. 4484 de 2023, que adentra claramente em campo da regularização fundiária urbana, não foi precedida de audiência pública nem há menção aos planejamentos prévios necessários à sua aprovação.

A ausência das pertinentes audiências públicas foi apontada em parecer jurídico emitido pela Procuradoria-Geral da Câmara Municipal. Todavia, pelo que se vê da tramitação do projeto aludido, os membros do parlamento local permitiram o prosseguimento do processo legislativo em discussão sem adotar as imprescindíveis providências exigidas pela Constituição Federal e Lei Orgânica de Porto Velho, ou seja, prévio estudo técnico e a realização de audiências públicas, motivo pelo qual manifesta também sua inconstitucionalidade por mais essa razão. [...] (grifo nosso).



E conclui:

Não obstante, ainda que se entenda serem os municípios competentes para legislar sobre tais matérias, é evidente que a norma em discussão adentra na seara da competência da União, quando estabelece atribuições a órgãos federais (Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União) e interfere na questão do processo de alienação de bens imóveis da União (artigo 138).

Dessa forma, por todos os ângulos que se analise a lei em questão, mais se chega à conclusão de que sua inconstitucionalidade é irrefutável. (Grifo nosso).

Assim sendo, a norma que cria e regulamenta o Programa de Conciliação e Mediação Administrativa em Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais, dentre outras providências, está eivada de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

Diante do exposto, julgo procedente a presente ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.039 de 29 de maio de 2023 do município de Porto Velho/RO, com efeitos *ex tunc*, por afronta aos artigos 61, § 1º, II, alínea *b*, e 84, VI, alínea *a*, da Constituição Federal; artigos 39, §1º, II, alínea *d*, e 65, VII, da Constituição do Estado e também no artigo 65, §1º, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

É como voto.

EMENTA

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que cria e regulamenta o Programa de Conciliação e Mediação Administrativa em Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais. Vício de iniciativa. Violação à separação dos poderes. Inconstitucionalidade reconhecida.



A separação de poderes é princípio basilar do Estado democrático de direito e, na busca desse equilíbrio, a CF/88 e, por simetria, as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas repartem as funções estatais entre órgão distintos, cuja observância é obrigatória e a sua violação configura vício de iniciativa.

A norma elaborada pelo Poder Legislativo municipal que cria e regulamenta o Programa de Conciliação e Mediação Administrativa em Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais, dentre outras providências, está eivada de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, pois configura indevida ingerência do Poder Legislativo nas atribuições administrativas, que são próprias do Poder Executivo, não obedecendo a reserva de iniciativa, devendo ser declarada inconstitucional.

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 COM EFEITOS EX TUNC NOS TERMOS DO VOTO DO RELATOR, À UNANIMIDADE

Porto Velho, 01 de Abril de 2024

Relator Des. Alexandre Miguel

RELATOR

