



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

Parecer n.º 67/2024-PG

Processo: PL 47/2024.

Interessado(s): Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

Assunto: Análise Jurídica do Projeto de Lei n.º 47/2024.

Autor: Poder Executivo.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO MUNICIPAL. DIREITO URBANÍSTICO. EXAME DE JURIDICIDADE. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE O PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO. JURIDICIDADE. INTERESSE LOCAL. PROJETO DE LEI PROVENIENTE DO PODER EXECUTIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE OS ÓRGÃOS DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO PARA DISPOR SOBRE A DISCIPLINA. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. NORMA DISCIPLINA OS LIMITES TERRITORIAIS DO MUNICÍPIO. COMPATIBILIDADE SUBSTANCIAL COM AS CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E FEDERAL.

I. Relatório

Cuida o presente parecer acerca do Exame de Juridicidade relativo ao Projeto de Lei n.º 47/2024, de autoria da Chefe do Poder Executivo, cujo teor estabelece o Perímetro Urbano do Município, e dá outras providências.

Ressalte-se que a presente proposição foi lida no expediente da sessão de 28 de outubro de 2024 e que, atendidos os requisitos regimentais, situa-se em condições de análise.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

É o que basta relatar, dessarte passa-se a arrazoar.

II. Da Fundamentação

Primeiramente, sobre o Exame de Juridicidade, o jurista Luciano Henrique da Silva Oliveira explica ser a conformidade de determinada matéria ao Direito. Isto é, *“Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade.”*¹

A partir de tal premissa, para aferir a Juridicidade, cumpre à comissão temática competente analisar aspectos de controle prévio de controle de constitucionalidade.

Estruturado no âmbito da produção legislativa municipal, de um modo geral, aprecia-se, portanto, a constitucionalidade, a legalidade, a regimentalidade e o respeito à Legística.

Sobre a constitucionalidade, impende observar três perspectivas elementares, quais sejam:

- I. se a matéria legislativa proposta deve se encontrar entre aquelas autorizadas pela CF/88 aos Municípios – constitucionalidade formal orgânica;
- II. se foram respeitadas as regras quanto à iniciativa para proposição prevista pela ordem jurídico-constitucional – constitucionalidade formal subjetiva ou propriamente dita;
- III. se há compatibilidade entre a matéria legislativa proposta e o texto constitucional – constitucionalidade material, substancial ou objetiva –,

1 OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

mormente quanto ao respeito aos direitos fundamentais, cláusulas pétreas, bloco de constitucionalidade, instituições, direitos e pessoas constitucionalmente protegidas, bem como do respeito às normas, os postulados², os fundamentos, os objetivos e os princípios constitucionais.

O instituto do controle de constitucionalidade remete à supremacia da Constituição, sendo ela o topo da ordem jurídica e parâmetro de validade com o qual todas as demais normas devem estar de acordo.

A função garante da ordem jurídica constitucional está ligada ao fato de que a Constituição serve como *“instrumento de estabilidade, de racionalização do poder e de garantia da liberdade”*, e que sem o respectivo juízo constitucional de validade. Inclusive, relativamente ao tema, o célebre jurista, Paulo Bonavides, entende que:

*“(...) a supremacia da norma constitucional seria vã, frustrando-se assim a máxima vantagem que a Constituição rígida e limitativa oferece ao correto, harmônico e equilibrado funcionamento dos órgãos do Estado e sobretudo à garantia dos direitos enumerados na lei fundamental”*³

Nas palavras do eminente Min. do Supremo Tribunal Federal, Luis Fux, em *decisum* proferido na Rcl 27773/2017-SC:

*Na lição de José Afonso da Silva, a reserva de plenário “confere solenidade à declaração de inconstitucionalidade quando feita pelos tribunais. Quer seja o Tribunal Pleno quem o faça, e por votação qualificada. Há dois valores ponderados por essa norma. Por um lado, o valor da supremacia constitucional, que exige seja respeitado pela lei, e, quando não respeitado, deve ser prestigiado com a declaração da inconstitucionalidade da lei infratora. O outro é o valor da estabilidade da ordem jurídica, que requer que a declaração, no caso, tenha o significado de um pronunciamento do tribunal na sua expressão maior, que é seu Plenário, não de uma simples fração dele; e que este o faça representativamente, pela maioria absoluta de seus membros (Comentário Contextual à Constituição, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 517).”*⁴

Ao Órgão do Legislativo, pois, cabe a tarefa de realizar o controle prévio de

2 “(...) Os postulados são normas que estruturam a interpretação e aplicação de princípios e regras, consubstanciando-se, pois, em normas de segundo grau, ou metanormas. Razoabilidade e proporcionalidade são exemplos de postulados. Os postulados normativos não se confundem com as regras, ou os princípios. Em verdade, são caracterizados como normas metódicas, fornecendo “critérios precisos para a aplicação do Direito”. - ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios. 4. ed, rev., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros, 2005. pp.123-181.

3 BONAVIDES, Paulo. Direito Constitucional. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 297.

4 Rcl 27773, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 22/08/2017, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-187 DIVULG 23/08/2017 PUBLIC 24/08/2017.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

constitucionalidade⁵ das futuras leis. À vista disso, no que toca à constitucionalidade formal orgânica, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Salienta-se que, aos Municípios, compete legislar sobre o peculiar interesse que envolve a administração municipal. No que diz respeito ao interesse local, *“O que define e caracteriza o “interesse local”, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”*⁶

O insigne Min. do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, na obra *“Direito Constitucional”* afirma que o interesse local refere-se *àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União).*⁷

Cabe assinalar, neste ponto, que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante da organização institucional do Estado brasileiro, qualificando-se como prerrogativa política, que, outorgada ao Município pela própria Constituição da República, somente por esta pode ser validamente limitada, consoante observa Hely Lopes Meirelles, em obra clássica de nossa literatura jurídica:

*“A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito Público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro.”*⁸

5 “O Legislativo verificará, através de suas Comissões de Constituição e Justiça, se o projeto de lei, que poderá virar lei, contém algum vício a ensejar a inconstitucionalidade. PEDRO LENZA – Direito Constitucional Esquematizado, 20ª ed., editora Saraiva, pág. 300, 2016.

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, p. 91.

7 MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. - 34. ed. - São Paulo: Atlas, 2018, pp. 663-664.

8 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 15ª ed. Editora Malheiros, São Paulo, 2006, pp. 109-110.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

João Lopes Guimarães, eminente Procurador de Justiça, vinculado ao Ministério Público de São Paulo, ensina:

“O Município tem competência para legislar sobre questões de ‘interesse local’, compreendendo-se por ‘interesse local’ toda matéria que seja de preponderante relevância para o Município, em relação à União e ao Estado. Pois bem, ocorre que trânsito, na área municipal, é tipicamente matéria de interesse local.” (Justitia, São Paulo, 59 (vol.181/184), jan./dez., 1998, p. 94-118⁹

Adiante, segundo a Magna Carta, compete aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que for pertinente e lhe couber, vale dizer, no vazio da lei federal ou estadual e no que disser respeito ao interesse municipal.

A fundamentação paradigmática sobre o tema encontra-se aposta no RE 240406¹⁰, julgado em 2003, de Relatoria do emérito ex Ministro do STF, Min. Carlos Velloso, o qual afirmou ser *“Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F., art. 30, I. II.”*

A respeito do papel desempenhado pelos Municípios na repartição de competências legislativas em matéria ambiental – a título exemplificativo e aplicável *mutatis mutandis* ao caso em tela – o Eg. Supremo Tribunal Federal, ao fixar o Tema nº 145 de sua Repercussão Geral, traçou parâmetros a serem necessariamente observados:

“O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).”¹¹

9 Citação extraída do acórdão nº 2002.010323-9, de Araranguá (ACMS). Relator: Des. Nilton Macedo Machado. Decisão: 26 de agosto de 2002. In: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA - TJSC. Jurisprudência Catarinense. Florianópolis: TJSC, vol. 5, 2003. CD-ROM. Fonte: <https://emporiiodireito.com.br/leitura/a-competencia-legislativa-do-municipio-decorrente-do-interesse-local-uma-abordagem-historica-doutrinaria-e-jurisprudencial>.

10 RE 240406, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Segunda Turma, julgado em 25/11/2003, DJ 27-02-2004 PP-00038 EMENT VOL-02141-05 PP-01006.

11 RE nº 586.224/SP p.m.v. DJ-e 08.05.15 Rel. Min. LUIZ FUX.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

São, portanto, 02 (dois) os requisitos ensejadores da competência do Município para legislar nesse caso: (i) o interesse local e (ii) a harmonia entre a lei municipal e as regras editadas pelos demais entes federativos.

Desta feita, denota-se o firme entendimento da suprema corte constitucional republicana que confere – observados os limites acima citados – aos entes municipais a possibilidade de legislar sobre matérias que visam à proteção de indivíduos juridicamente vulneráveis tais como consumidores, crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, assim como àquelas normas que tutelem o meio ambiente, o patrimônio histórico-cultural, a saúde, entre outros.

Em vista do alhures exposto, concernente à iniciativa da entidade produtora da matéria legislativa, é clara a constitucionalidade formal de natureza orgânica que reveste o objeto da proposição. Restando, por conseguinte, analisar a constitucionalidade sob o aspecto formal propriamente dito de natureza subjetiva, isto é, da existência, ou não, de iniciativa reservada a algum dos órgãos que compõem a estrutura do ente: Legislativo ou Executivo. Cabendo averiguar, ato contínuo, a constitucionalidade material – conformidade substancial com os textos constitucionais federal e estadual.

Naquilo que tange à deflagração do processo legislativo, estabelece, como regra, o *caput* do art. 61, da Constituição da República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Mais a mais, é firme o entendimento da jurisprudência quanto à necessidade de replicação compulsória das normas regedoras do processo legislativo pelos demais entes federados em decorrência do princípio da simetria, senão veja-se:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA, VIOLAÇÃO AO **PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez**



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – **A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado – membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes.** III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí.¹² (grifou-se)

Justamente em virtude do Princípio da Simetria é que a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul¹³ disciplina de forma idêntica a supramencionada disposição relacionada à iniciativa do processo legislativo.

Assim, com relação à iniciativa reservada (constitucionalidade subjetiva ou propriamente dita) para deflagrar o processo legislativo, evidencia-se plena observância relativamente ao do sujeito iniciador, restando somente considerações sob a ótica da constitucionalidade material, ou seja, da compatibilidade com o texto constitucional.

Sobre o conteúdo da norma e sua compatibilidade com a substância contida na Magna Carta, estabelece a Constituição da República Federativa do Brasil:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I – zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
(...) (grifou-se)

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:**

(...)

XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (grifou-se)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (grifou-se)

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder

12 ADI 2872, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe-170 DIVULG 02-09-2011 PUBLIC 05-09-2011 EMENT VOL-02580-01 PP-00001.

13 Art. 59. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão técnica da Assembléia Legislativa, à Mesa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça, às Câmaras Municipais e aos cidadãos, nos casos e na forma previstos nesta Constituição.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (grifou-se)

Mais a mais, é expressa, também, a competência municipal para ordenação urbanística e ambiental, bem como da importância da participação democrática na instituição das diretrizes urbanas municipais, senão veja-se:

Art. 13. É competência do Município, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

**I – exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e proteção ao meio-ambiente, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais;
(...) (grifou-se)**

Art. 177. Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional.

§ 1.º Os demais Municípios deverão elaborar diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade, nestas incluídas a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural. (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 44, de 16/06/04)

§ 2.º A ampliação de áreas urbanas ou de expansão urbana deverá ser acompanhada do respectivo zoneamento de usos e regime urbanístico.

§ 3.º Lei estadual instituirá os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, bem como as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos.

§ 4.º Todo parcelamento do solo para fins urbanos deverá estar inserido em área urbana ou de expansão urbana definida em lei municipal.

§ 5.º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes. (grifou-se)

Não cabe, à Procuradoria-Geral, furtar-se no dever de apresentar pormenores relacionados ao projeto normativo em tela e sua futura aprovação e conversão em lei, caso ocorra.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

É que, embora a justificativa anexa ao Projeto de Lei Complementar n.º 03/2024, que dispõe sobre o Plano Diretor Urbanístico Ambiental (PDUA), afirme ser mais eficiente o desmembramento de temáticas urbanísticas em diferentes projetos normativos específicos (os quais, futuramente, poderão ser convertidos em lei em sentido estrito), permitindo um maior aprofundamento e detalhamento, isso, por si só, não afastará a obrigatoriedade do cumprimento dos mesmos requisitos formais impostos pela Constituição Federal para eventuais futuras alterações legislativas que estejam umbilicalmente conectadas ao Plano Diretor e demais normas que versem sobre o Direito Urbanístico, senão veja-se.

Toda e qualquer alteração posterior à lei advinda do presente projeto de lei (lei que estabelece o perímetro urbano do município) deverá passar por participação da sociedade, como requisito formal de constitucionalidade (devido processo legislativo), objetivando confirmar o princípio da soberania popular, ou da participação popular, como elemento *sine qua non* à existência de mecanismos democráticos no processo de elaboração normativa.

Inclusive, sobre a constitucionalidade formal, o direito à participação social em projetos de lei em disciplina urbanística e planejamento municipal, os Tribunais de Justiça se posicionam da seguinte forma:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 0073/2023. MUNICÍPIO DE ALEGRETE/RS. PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE ESTUDOS PRÉVIOS DE IMPACTO AMBIENTAL. 1. Lei Complementar Municipal nº 0073/2023, do Município de Alegrete/RS, que “Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Alegrete/RS – PDDM e dá outras providências.”. Normativa que regulariza as áreas consolidadas sobrepostas a áreas de preservação permanente – APP, caracterizando-as e delimitando-as, além de determinar as diretrizes a serem observadas para tal regularização. 2. O regramento concernente ao plano diretor municipal constitui norma que cria, dentre outras disposições, proteção ambiental a determinadas áreas do Município, proposição que transcende o momento de sua edição, não ficando adstrita à Administração Municipal que elaborou o projeto de lei ou aos integrantes do Poder Legislativo que o aprovaram, destinando-se à perpetuação da preservação do meio ambiente. 3. Conquanto não haja definição, seja na Constituição Federal ou na Constituição Estadual, seja em legislação infraconstitucional, acerca do modo como a participação popular deve ocorrer, certo é que ela deve ser oportunizada de alguma forma, a exemplo da realização de audiências públicas ou consultas públicas. Artigos 29, inciso XII e 182, da Constituição Federal e artigos 177, § 5º e 251, § 1º, incisos II e VII, da Constituição Estadual. 4. Não obstante a Câmara de Vereadores ter



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

apresentado duas Atas (nº 04/2022 e nº 052022), datadas de 27/05/2022 e 09/06/2022, nas quais há descrição a respeito dos debates relativos ao **Projeto de Lei nº 0005/2021, que originou a Lei Complementar nº 0073/2023, não há comprovação de ter sido oportunizada a participação de entidades representantes da sociedade civil ou dos habitantes do município de forma efetiva e direta. Meros debates não substituem a exigência legal. 5. Inconstitucionalidade formal reconhecida. PRELIMINAR REJEITADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.**¹⁴ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANGUÇU. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL N. 5.531/23 QUE MODIFICA A LEI MUNICIPAL N. 795/82, QUE TRATA DO PARCELAMENTO DO SOLO MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES E AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DO PLANO DIRETOR E PROGRAMAS E PROJETOS CONCERNENTES. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade da Lei Complementar Municipal n.5.531/23 do Município de Canguçu que, por sua vez, alterou a Lei Municipal n. 795/82, a qual disciplina o parcelamento do solo, sob a alegação de violação ao Princípio da Separação dos Poderes e ausência de prévio Parecer Técnico de avaliação dos impactos do conteúdo da norma na aplicação prática. **Liminar de suspensão do Diploma legal que atenta, ainda, para a ausência de participação popular na elaboração da norma inquinada de inconstitucional, por afronta aos arts. 176 e 177, §5º da CE/89 que exige a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do Plano Diretor e Programas e Projetos que lhe sejam concernentes.** A matéria sobre parcelamento do solo é de iniciativa concorrente, não privativa do Poder Executivo, conforme exegese dos arts. 30, inc.VIII e 182, ambos da CF/88, de modo que admite iniciativa parlamentar, sem vício formal. Contudo, no caso, a normatização transborda da autorização constitucional na medida em que investe sobre matéria que diz intimamente com o fluxo e instrução de procedimentos administrativos que devem ser observados pelos agentes e técnicos do Poder Executivo, o que aflora nefasta invasão de competência e violação ao consagrado Princípio da Independência e harmonia entre os Poderes ex vi dos arts. 10 e 60, inc.II, d, da CE/89 e art. 2º da CF/88. Nesse quesito, portanto, há vício de inconstitucionalidade por vício formal que transborda da iniciativa parlamentar. **Ademais, padece de vício formal a lei municipal que altera lei instituidora do plano diretor ou de parcelamento do solo do Município, sem observar o devido processo legislativo, no que tange à obrigatoriedade de assegurar a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas ut arts.176 e 177, §5º da CE/89. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.**¹⁵ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VERANÓPOLIS. LEI MUNICIPAL Nº 7.583, DE 15 DE JANEIRO DE 2021. INOBSERVÂNCIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DA OBRIGATÓRIA PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA DELIBERAÇÃO ACERCA DE LEI SOBRE A OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO MUNICIPAL. INEXISTÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO

¹⁴ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085805356, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Ney Wiedemann Neto, Julgado em: 16-08-2024.

¹⁵ Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085807386, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Niwton Carpes da Silva, Julgado em: 12-07-2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

PARA ACOMPANHAR O PROJETO DE LEI. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. 1. É formalmente inconstitucional lei municipal que verse sobre planejamento municipal e ocupação do território sem a observação do devido processo legislativo que impõe a participação popular. Caso em que a Lei nº 7.583/2021, que dispõe sobre loteamentos, desmembramentos, fracionamentos de imóveis urbanos e arruamentos no Município e dá outras providências, foi promulgada sem qualquer participação popular, violando o disposto no art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e, por conseguinte, o art. 29, XII, da Constituição Federal. 2. Evidenciado, ainda, que o Projeto de Lei nº 485/2019, que culminou na Lei impugnada, foi enviado à Casa Legislativa desacompanhado de qualquer estudo técnico a respeito das novas diretrizes que estavam sendo traçadas para o planejamento e a efetivação da política territorial urbana de Veranópolis, com os seus respectivos impactos, o que seria de muita valia para que o legislador – e a sociedade que foi preterida de previamente analisá-lo e discuti-lo - bem avaliasse o que estava sendo proposto, sem perder de vista as diretrizes estabelecidas pelo art. 176 da Constituição do Estado. Inconstitucionalidade formal configurada. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** ¹⁶ (grifou-se)

Ação direta de inconstitucionalidade. Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo que busca a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.813, de 25 de maio de 2022, do Município de Taquaritinga, que "dispõe sobre prazo para regularização de construções em face da Lei Municipal nº 1.367 e 1.368, ambas de 05 de dezembro de 1973, Código de Obras e Urbanismo do Município de Taquaritinga e Planejamento Físico do Município de Taquaritinga, que especifica". Disposições legais atinentes à regularização de construções clandestinas. Matéria urbanística. Violação do princípio da participação popular e da diretriz do planejamento técnico. Ausente demonstração de alinhamento ao plano diretor. Afronta aos arts. 180, I, II e V, 181, § 1º, e 191, todos da Constituição Estadual. Precedentes. **Procedência para declarar a inconstitucionalidade da norma objurgada, com modulação de efeitos.** ¹⁷ (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 1.774, de 1 de dezembro de 1997, do Município de Mongaguá, na sua redação original e com as posteriores modificações pelas Leis elencadas na inicial e no aditamento ofertado pelo Autor. **Alegada afronta aos arts. 111, 180, I, II, V, 181 e 191 da Carta Estadual, de observância obrigatória pelos Municípios ao teor do artigo 144 da citada Carta. Ocorrência. Ausência de participação popular e de estudos técnicos e de planejamento na norma original e suas alteradoras. Inconstitucionalidade. Audiência pública que precedeu a promulgação da Lei Complementar 41/2018 que alterou dispositivos da Lei 1.774/1997, realizada com a participação unicamente de técnicos ligados à Municipalidade, sem a participação de cidadãos ou Associações representativas dos moradores, além de ausente também estudos técnicos e de impacto ambiental. Inconstitucionalidade. Ação procedente, com modulação dos efeitos para 18 (dezoito) meses a contar deste julgamento, tempo necessário ao encaminhamento, aprovação e discussão de novo Projeto de Lei, em substituição à lei ora invalidada, preservando-se as situações consolidadas no patrimônio de terceiros,**

16 Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085605723, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Eduardo Richinitti, Julgado em: 05-05-2022.

17 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2058530-26.2024.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2024; Data de Registro: 07/11/2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

consoante jurisprudência desta Corte.¹⁸ (grifou-se)

Direta de Inconstitucionalidade. Leis Complementares nº 86, de 19 de setembro de 2022, que "inclui no perímetro urbano área que especifica e dá outras providências", e nº 88, de 28 de novembro de 2022, ambas do Município de Mirassolândia. Ausência total de participação popular no desenvolvimento urbano. Estudo técnico superficial e insuficiente. Necessidade de realização de debates, audiências e consultas públicas no processo de elaboração de lei que trata sobre matéria urbanística ao incluir áreas rurais em perímetro urbano. Gestão democrática da cidade que garante a participação da população e de entidades comunitárias. Violação aos princípios da participação popular, da publicidade, da transparência e da moralidade administrativa. Violação aos artigos 180, II e V, 181 e 191, todos da Constituição Estadual. Precedentes deste C. Órgão Especial. Ação procedente.¹⁹ (grifou-se)

Sendo assim, consideradas as observações apostas, depreende-se, do todo, que o Município dispõe de competência formal – constitucionalidade nomodinâmica – e material – constitucionalidade nomoestática – para legislar sobre planejamento e ordenamento urbano, mormente estabelecendo o perímetro urbano do Município, como no presente texto normativo.

III. Conclusão

Diante do todo exposto, relativamente ao Exame de Juridicidade, a Procuradoria-Geral opina pela Juridicidade²⁰ que envolve a presente proposição, viabilizando, pois, o prosseguimento do devido processo legislativo.

Convém salientar que, ressalvadas as hipóteses excetivas contidas no regimento interno, a matéria estará apta à inclusão na ordem do dia a partir da quinta sessão ordinária subsequente à leitura no expediente, consoante o disposto no art.

18 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2094904-41.2024.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/10/2024; Data de Registro: 25/10/2024.

19 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2287570-06.2023.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/09/2024; Data de Registro: 06/09/2024

20 "(...) Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de admissibilidade da tramitação das proposições legislativas. Podemos entender a juridicidade em sentido amplo de uma proposição como o conjunto de sua constitucionalidade, sua regimentalidade e sua juridicidade em sentido estrito, esta abrangendo o atendimento aos atributos da norma legal, a legalidade, a aderência aos princípios jurídicos e a observância da técnica legislativa, além de outros aspectos de juridicidade. (...)” - OLIVEIRA, L. H. S. Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.



CÂMARA MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROCURADORIA-GERAL

150, §7º, do Regimento Interno²¹.

Por derradeiro, contudo não menos importante, todo o arrazoadado exposto até então trata-se de ato administrativo opinativo, isto é, s.m.j, de caráter técnico-opinativo. Não impede, portanto, a tramitação e até mesmo consequente (des)aprovação da proposta legislativa. Nesse sentido é o entendimento do Pretório Excelso, que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito do tema em julgado proferido nos autos do MS n° 24.584-1.²²

É o expedito parecer, *sub censura*.

Novo Hamburgo, 12 de novembro de 2024.

Wedner Lacerda
Procurador
OAB/RS n.º 95.106

Deiuid Amaral da Luz
Procurador-Geral
OAB/RS n.º 95.241

21 Art. 150.

(...)

§7º. Qualquer projeto somente poderá ser incluído para apreciar na Ordem do Dia a partir da quinta Sessão Ordinária subsequente àquela em que tenha sido lido no Expediente, salvo deliberação em contrário, aprovada por 2/3 (dois terços) dos Vereadores.

22 Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF. *in verbis*: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.