



# CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ

## PROCURADORIA JURÍDICA

### PARECER 03/2020

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 01, de 14 de abril de 2020.

Autor: Fábio Luiz Andrade, Prefeito Municipal

Ementa: “*REVOGA LEI QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*”<sup>1</sup>.

#### I- RELATÓRIO

A Comissão de Legislação, Justiça, Finanças, Orçamento, Tomada de Contas e Redação da Câmara Municipal de Porecatu, por seu presidente, usando de suas prerrogativas e atribuições legais, solicitou a esta Procuradoria Jurídica parecer sobre o PLC nº 01-2020, de autoria do Prefeito Municipal, Fábio Luiz Andrade.

Trata-se de proposição legal composta por dois artigos que objetiva, resumidamente, revogar, na íntegra, a Lei Complementar Municipal nº 04-2017, que inclui no perímetro urbano da cidade de Porecatu, “*área de terra rural medindo 34,7235 hectares, denominado Canteiro de Obras da Usina Capivara, Lote nº 2, situada neste município e comarca de Porecatu, de propriedade de Joaquim Donizete do Carmo, matrícula 14.255 do CRI da Comarca de Porecatu*”, segundo descrição constante do art. 1º da lei que se pretende revogar. O segundo, e derradeiro artigo, aduz que a lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Na justificativa da proposição<sup>2</sup>, sustenta o Sr. Prefeito, em síntese, que:

*“Encaminhamos à superior apreciação desta Egrégia Casa de Leis Projeto de Lei Complementar que tem por finalidade revogar na íntegra a Lei Complementar nº 004, de 12 de dezembro de 2017, que inclui no perímetro urbano da cidade de Porecatu área de terras que especifica e dá outras providências.*

*Ressaltamos que tal medida foi requerida pelo proprietário do imóvel, conforme cópia em anexo, devido o mesmo não ter conseguida a anuência da CTG, concessionária que administra a hidroelétrica de Capivara, e tão pouco dos órgãos ambientais, para a instalação no local um loteamento para chácaras de lazer.*

*Assim, apresentamos a presente propositura para revogar na íntegra aquela lei, retornando o imóvel para a zona rural, quando esperamos que a presente matéria seja aprovada pelos Ilustres Vereadores.”*

Acompanham o projeto requerimento do proprietário do imóvel para revogação da LC nº 04-2017<sup>3</sup>, cópia da LC nº 04-2017<sup>4</sup>, cópia parcial do PLC nº 05-2017<sup>5</sup>, e cópia da matrícula nº 14.255 do imóvel objeto das proposições<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Conforme Súmula, às fls. 02.

<sup>2</sup> Fls. 03.

<sup>3</sup> Fls. 04.

<sup>4</sup> Fls. 05.

<sup>5</sup> Fls. 06-07.

<sup>6</sup> Fls. 08 a 12.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Com tais informações e documentos, foi o processo legislativo encaminhado a esta divisão, no dia 24 de abril de 2020.

Em suma, é o relatório.

### II- FUNDAMENTAÇÃO

#### 1. Considerações Iniciais

Importa esclarecer, inicialmente, que a emissão de parecer por esta Procuradoria tem caráter meramente opinativo e não vincula as manifestações dos órgãos fracionários desta Casa (Presidência, Comissões Permanentes e/ou Temporárias<sup>7</sup>), uma vez que *não se revela como requisito para a tramitação regular de projetos de lei* (facultativo), de modo que não se traduz em procedimento obrigatório, podendo os seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa.

Ora, regra geral, *a análise jurídica realizada pelo parecerista em hipótese alguma pode vincular a Administração, simplesmente porque o parecer é a consubstanciação de uma opinião jurídica, daquilo que a consulta “parece” ao parecerista, e jamais uma ordem, um ato ou uma determinação a qualquer autoridade, seja no plano da Administração Pública, seja mesmo no plano privado*. Inclusive, já pontuou o Egrégio Supremo Tribunal Federal, abalizado no ensinamento de Celso Antonio Bandeira de Mello, que:

**[...] o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. [...] (MS 24073, Relator(a): Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 06/11/2002, DJ 31-10-2003 PP-00015 EMENT VOL-02130-02 PP-00379).

Por outro lado, e considerando o universo jurídico sob análise, inexistente dispositivo normativo no ordenamento jurídico local – em particular, na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno desta Casa, que são os diplomas legais que regulamentam a tramitação dos projetos de leis municipais – que determine a obrigatoriedade de opinativo jurídico sobre proposta de lei<sup>8</sup>, razão pela qual as manifestações exaradas por esta Procuradoria, como a presente, se configuram como meros atos facultativos de consultoria.

Não se nega, outrossim, a existência de previsão legal através da qual a Presidência, e as diversas Comissões desta Casa podem solicitar pareceres a este órgão de assessoramento. Basta ler-se o Anexo II, da Lei Municipal nº 1.278, 30 de outubro de 2007, que dispõe sobre as atribuições dos cargos efetivos da Câmara Municipal de Porecatu, nos quais se inclui o de Procurador, para se constatar tal possibilidade.

<sup>7</sup> Conforme art. 17 da Lei Orgânica Municipal, que assim reza: "Art. 17º - A Câmara Municipal terá Comissões Permanentes e Temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas nesta lei orgânica, no Regimento Interno ou no ato de que resultar a sua criação."

<sup>8</sup> Como é, por exemplo, o art. 38, inciso VI, e parágrafo único, da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que exige o parecer como requisito de validade do certame licitatório.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Não obstante, resulta necessário esclarecer, por oportuno, que o excerto normativo supra traduz claramente a ideia segundo a qual a *solicitação de parecer à Procuradoria desta Casa, por qualquer de suas comissões, ou mesmo pela Presidência, **se trata de mera faculdade, e não de procedimento obrigatório, motivo pelo qual os opinativos não vinculam as decisões dos órgãos desta Casa***, até porque, repita-se à exaustão, o ordenamento local que dispõe sobre a tramitação de projetos de leis municipais carece de imperativo legal no sentido da obrigatoriedade de tal consulta.

Daí porque é imperioso que se ressalte, exaustivamente se preciso, que a opinião técnica desta Procuradoria é estritamente sugestiva, não podendo substituir a manifestação da Presidência ou das Comissões Legislativas especializadas, muito menos as escolhas políticas de cada vereador, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, que se deixa transparecer através dos seus representantes eleitos, já que vigora no Estado brasileiro a democracia representativa, nos termos do **parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal**<sup>9</sup>. E são estes mesmos representantes que melhor podem analisar a oportunidade e a conveniência, bem como as razões sociais e políticas de cada proposição.

Por essa razão, e em síntese, é que, em situações como tais, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico – autorizada por norma do ordenamento local, como faculdade dirigida às comissões, destituída, porém, de obrigatoriedade –, **tem natureza apenas opinativa, de modo que não substitui, como também não obriga, e nem vincula, o parlamentar a aceitá-la**. Outra não tem sido a posição sobre a matéria no âmbito da jurisprudência dos nossos Tribunais, bastando, por brevidade, trazer à colação *leading case* apreciado pela mais alta Corte do Judiciário Nacional, do qual resultou em decisão emblemática da lavra do eminente Ministro **Joaquim Barbosa**, abaixo reproduzida:

**“CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo**

<sup>9</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

[...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição.”



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

**superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato.** *III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido.” (MS 24.631/DF, Plenário, rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, j. em 9-8-2007, DJ 31-1-2008, p. 276)*

Nesta ordem de ideias, o presente parecer ficará adstrito apenas à verificação, em caráter apenas sugestivo, da legalidade e da constitucionalidade da proposta normativa, ausente qualquer juízo político e social, ou mesmo sobre a sua oportunidade e conveniência, afastada qualquer natureza vinculativa sobre a decisão da Comissão.

Tal julgamento (qual seja, de oportunidade e conveniência, considerados os aspectos políticos e sociais), frise-se novamente, se constitui em atividade estritamente política, inerente ao *múnus* que é constitucionalmente atribuído ao legislador municipal, providência que foge da análise desta Procuradoria, limitada à análise estritamente técnico-jurídica, de ordem meramente opinativa.

### **2. Dos Requisitos Formais:**

Superada essa consideração preliminar, passa-se à análise dos aspectos formais da proposição.

Neste particular, o processo de formação das leis municipais deve dar-se, como não poderia deixar de ser, em absoluto respeito aos procedimentos formais estabelecidos na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal, no Regimento Interno desta Casa e, ainda, seguir os critérios gerais de técnica de redação legislativa preconizados na Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1.998<sup>10</sup>.

Na hipótese, o Prefeito Municipal iniciou o expediente legislativo com a pretensão de revogar a Lei Complementar Municipal nº 04-2017 de modo a promover o retorno da área nela indicada à condição de imóvel rural. Trata-se, portanto, de projeto de lei que tem como objeto final alterar a classificação de área urbana para rural, importando, pois, *em alteração da área de abrangência do Plano Diretor* e, por conseguinte, *em alteração nos limites da política e planejamento das leis de uso, ordenação e zoneamento urbanos*, instrumentos de desenvolvimento da política urbana.

Em análise dos requisitos da *competência e legitimidade para iniciativa* do processo legislativo, *a competência para tratar do assunto é do Município (local) e a iniciativa legislativa para o tema é concorrente* (não-privativa), podendo, portanto, ser o processo legislativo deflagrado pelo Prefeito, e ficando ao legislativo local a tarefa de deliberar

<sup>10</sup> Que dispõe sobre a elaboração, a redação a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

politicamente sobre o assunto, por interpretação sistemática do art. 3º, incisos I, XIII e XIV, da Lei Orgânica Municipal<sup>11</sup> cc art. 30, inciso I, e art. 182, ambos da Constituição Federal<sup>12 13</sup>.

Assim, a proposição atende as exigências legais e constitucionais acima, de modo que está em consonância com o devido processo legal no seu aspecto formal (art. º, inciso LIV, da Constituição Federal).

Na sequência, cumpre salientar que o procedimento legislativo adotado<sup>14</sup> está adequado à espécie, na medida em que a Lei Orgânica Municipal, com a nova redação que lhe deu a Emenda à Lei Orgânica nº 09/2017<sup>15</sup>, impõe a necessidade de que as matérias que denotam *alteração das áreas abrangidas pelo Plano Diretor*, ou mesmo nas regras de *uso, ordenação e zoneamento urbanos*, sejam veiculadas através de *projeto de lei complementar* para a regularidade da tramitação legislativa.

<sup>11</sup> “**Art. 3º:-** Ao município de Porecatu compete:

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

[...]

**XIII – estabelecer normas de edificação, de loteamento, de armamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território;**

[...]

**XIV – promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.**”

<sup>12</sup> “**Art. 30. Compete aos Municípios:**

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*”

“**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.**”

<sup>13</sup> Condizente com essa conclusão, é a doutrina de Hely Lopes Meirelles:

“A competência dos Municípios em assuntos de Urbanismo é ampla e decorre do preceito constitucional que lhe assegura autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II). Visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais – habitação, trabalho recreação, circulação –, é óbvio que abe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território, especialmente para a cidade, promovendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, pg. 560).

<sup>14</sup> Qual seja, Projeto de Lei Complementar.

<sup>15</sup> “**Artigo 18 – O processo legislativo compreende:**

*I – emendas à Lei Orgânica do Município;*

*II – leis complementares;*

*III – leis ordinárias;*

*IV – decretos legislativos;*

*V – resoluções.*

§ 1º - *As leis complementares versarão, dentre outras autorizadas por esta Lei Orgânica, sobre as seguintes matérias:*

[...]

*IV – Código de Parcelamento e Zoneamento;*

*V – Código de Uso e Ocupação do Solo;*

[...]

*VIII – Plano Diretor de qualquer área.*”





## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

A técnica legislativa, por sua vez, está consentânea com a estruturação e a articulação prescritas no art. 9º, da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1.998<sup>16</sup>, uma vez que o PL visa promover a revogação de lei anterior, em nada havendo o quê possa desabonar a propositura normativa neste aspecto.

Assim, a proposição em testilha, não apresenta, em tese, qualquer defeito ou irregularidade em matéria de competência, adequação procedimental ou técnica legislativa, estando, portanto, formalmente regular.

### **3. Dos Requisitos Materiais - Mérito:**

Para além da verificação acima, salienta-se ser imprescindível que a matéria contida no projeto de lei seja possível juridicamente, e esteja compatível e não contrarie a Constituição Federal, a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal, e leis infraconstitucionais (federais, estaduais e municipais).

Nesta perspectiva, tem-se a esclarecer que, de fato, a revogação da LC nº 04/2017 é medida necessária e adequada, mas não pelo motivo alegado pelo Chefe do Executivo – ou seja, para atender os interesses do proprietário do imóvel cuja classificação está sendo alterada –, e sim em razão da sua flagrante inconstitucionalidade e ilegalidade. Senão vejamos.

O artigo 182 da Constituição Federal e o art. 150 da Constituição do Estado do Paraná indicam claramente que a *política urbana* dos Municípios deve ser consubstanciada no *pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*<sup>17 18</sup>.

Abstrai-se também do ordenamento constitucional, tanto do federal quanto do estadual, que a *fixação das diretrizes para ordenação, ocupação e uso do solo urbano do Município*, impescinde de uma *política de desenvolvimento de forma planejada que seja compatível com as exigências fundamentais expressas no Plano Diretor Municipal*, este erigido à categoria *instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*, tanto que a propriedade urbana somente irá cumprir sua função social se estiver de acordo com este instrumento normativo<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> “Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.” (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

<sup>17</sup> “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.”

<sup>18</sup> “Art. 150. A política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes.”

<sup>19</sup> Constituição Federal:

Art. 30. *Compete ao Município:*

[...]

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

“Art. 182. [...]”

§ 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.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Daí porque pode-se dizer, sem nenhuma sombra de dúvidas, que *qualquer ato legislativo que tenha por fim promover a alteração da área de abrangência do Plano Diretor* – e, portanto, com implicações nos limites da *política de uso, ordenação e zoneamento urbanos* – tem que ser, obrigatoriamente, precedido e/ou acompanhado de *prévio estudo e planejamento administrativo*, de modo a garantir que a política de desenvolvimento urbano esteja de acordo com a função social da propriedade urbana definida no Plano Diretor.

No caso em questão, é fácil verificar que a proposição normativa que culminou com a LC nº 04/2017 carece destes requisitos, razão pela qual importa em ato manifestamente inconstitucional.

Se não bastasse, referida lei (LC nº 04/2017), ao modificar a classificação do imóvel nela referido, passando-o de rural para urbano, alterou pontualmente os limites de zoneamento urbano com a finalidade, única e exclusiva, de atender aos interesses particulares do proprietário com a especulação imobiliária, em manifesta infringência aos *princípios da isonomia e impessoalidade*, que orientam a atuação da Administração Pública por força dos arts. 5º<sup>20</sup> e 37<sup>21</sup>, ambos da Constituição Federal.

Não é demais ressaltar que a impessoalidade administrativa está sendo duplamente ofendida na hipótese em concreto, pois tanto a mudança inicial de classificação da área (de rural para urbana) promovida pela LC nº 04-2017, quando a sua postulada inversão, objeto do presente projeto, tem como finalidade atender a conveniência de um particular, o proprietário, em prejuízo do interesse público primário.

O Tribunal de Justiça do Paraná já decidiu pela inconstitucionalidade de lei através dos argumentos acima quando confrontado com situação semelhante. Veja-se:

### “INCIDENTE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI DO MUNICÍPIO QUE ALTERA PONTUALMENTE O ZONEAMENTO

---

§ 2º *A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*”

Constituição do Estado do Paraná:

“Art. 152. *O plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, **expressando as exigências de ordenação da cidade e explicitando os critérios para que se cumpra a função social da propriedade urbana.***”

§ 1º. *O plano diretor disporá sobre:*

I - ***normas relativas ao desenvolvimento urbano;***

II - *políticas de orientação da formulação de planos setoriais;*

III - ***critérios de parcelamento, uso e ocupação do solo e zoneamento,*** prevendo áreas destinadas a moradias populares, com garantias de acesso aos locais de trabalho, serviço e lazer;

IV - *proteção ambiental;*

V - *ordenação de usos, atividades e funções de interesse zonal.*”

<sup>20</sup> “Art. 5º ***Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza,*** garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, ***à igualdade,*** à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]”

<sup>21</sup> “Art. 37. *A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, **impessoalidade,** moralidade, publicidade e eficiência e, também,*

[...]”



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

URBANO - POSTERIOR REVOGAÇÃO DA LEI OBJETO DE CONTROLE DIFUSO - NECESSÁRIA VERIFICAÇÃO DOS EFEITOS PRODUZIDOS PELA NORMA - PERDA DE OBJETO NÃO RECONHECIDA - **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO EM OFENSA À FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ISONOMIA E DA IMPESSOALIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA.** (TJPR - Órgão Especial - IDI - 1115242-4/01 - Região Metropolitana de Maringá - Foro Central de Maringá - Rel.: Desembargador Luiz Osório Moraes Panza - Unânime - J. 17.11.2014)

Do brilhante voto condutor do acórdão supra, constam razões que se encaixam perfeitamente como fundamentação para o presente opinativo, razão pela qual pede-se vênua para reproduzi-las:

“[...]”

*Pois bem. O artigo 182 da Constituição Federal, ao tratar do tema, indica os critérios a serem observados pelos Municípios no estabelecimento da política de desenvolvimento urbano.*

*Dentre os critérios, o “caput” da norma estabelece que a política urbana “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.*

*Por sua vez, o parágrafo 2º desse mesmo dispositivo prevê que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.*

*Analizando-se, portanto, o plano diretor do Município de Maringá - Lei Complementar nº 632/2006 -, constata-se na seção referente ao desenvolvimento socioeconômico da cidade que:*

*“Art. 18 - A política de promoção do desenvolvimento socioeconômico no Município deve estar articulada a preservação e controle e recuperação do meio ambiente, visando à redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida de toda a população”.*

*Dessa maneira, dos dispositivos constitucionais supramencionados, analisados em conjunto com o plano diretor de Maringá, depreende-se que a propriedade urbana desempenhará sua função social quando utilizada como instrumento de desenvolvimento que reduza as desigualdades sociais existentes, tendente a melhorar a qualidade de vida de toda a população.*

***Ao contrário, a promoção de alterações na lei de zoneamento urbano de modo a não respeitar a igualdade material entre os municípios que se encontrem em uma mesma situação jurídica, fatalmente estará viciada sob a pecha da inconstitucionalidade.***

*Por esse motivo, a regra da proibição do arbítrio determina que “nem aquilo que é fundamentalmente igual deve ser tratado arbitrariamente como desigual, nem aquilo que é essencialmente desigual deve ser arbitrariamente tratado como igual”.*





## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Sob outro fundamento, igualmente é possível concluir que no estabelecimento das diretrizes e na ordenação da ocupação e uso do solo urbano, mostra-se necessária uma política de desenvolvimento de forma planejada.

Isso porque o inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal evidencia que o casuísmo, nessa matéria, estará em desarmonia com os ditames constitucionais. A norma atribui ao Município a competência de “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento, e da ocupação do solo urbano”.

Nessa toada, a doutrina especializada no tema expõe que:

*“As normas de zoneamento podem ser diferentes - e, em geral, o são - nas diversas zonas, mas devem ser idênticas em zonas da mesma espécie ou dentro da mesma zona, sob pena de quebrar a generalidade que as legitima” (SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 243).*

*“a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade” (MUKAI, Toshio. Temas atuais de direito urbanístico e ambiental, Belo Horizonte, Ed. Fórum, 2004, p.29).*

*“Não há nada que impeça, em tese, a alteração pontual de um plano diretor, por intermédio de lei municipal de mesma hierarquia. A única limitação existente diz respeito à coerência e sistematicidade que o plano, após a alteração, deve manter. Não é possível - sob pena de violar o princípio da razoabilidade - que se introduza alteração pontual num plano diretor que destoe por completo de sua diretriz assumida genericamente” (CÂMARA, Jacintho Arruda. Estatuto da cidade, Malheiros, p. 334).*

*“Por vezes são alterados os índices urbanísticos de determinados imóveis de uma rua ou de uma quadra para facultar a poucos uma exploração diferenciada, sem preocupação com o impacto no entorno. Sabe-se que a lei deve ser geral, abstrata e impessoal, editada sem visar discriminação, benefícios ou prejuízos aos administrados. Favoritismos ou perseguições, simpatias ou animosidades pessoais (políticas ou ideológicas), interesses de grupos ou facções não devem motivar a edição das leis, sob pena de violação ao princípio da impessoalidade que vincula as atividades legislativas e administrativas” (FREITAS, José Carlos. A ação civil pública, a ordem urbanística e estatuto da cidade. In Ação Civil Pública após 20 anos: efetividade e desafios. São Paulo: Editora RT, 2005. p. 263).*

A orientação acima exposta, referente ao necessário tratamento isonômico entre os proprietários dos imóveis que se encontram em uma mesma situação jurídica, é acompanhada pela jurisprudência.

Nesse sentido:

*“Mediante a ação cautelar em exame, o autor afirma que o mencionado ato normativo distrital permite a criação dos chamados Projetos Urbanísticos com Diretrizes Especiais para Unidades Autônomas - PDEU, e o faz de forma isolada e desvinculada de estudos urbanísticos globais’ (...) plausível a alegação de que a Lei Complementar distrital 710/05, ao permitir a criação de projetos urbanísticos de forma isolada e desvinculada do plano diretor, violou diretamente a Constituição Republicana” (STF, QO-MC-AC 2.383-DF, 2ª Turma, Rel. Min. Ayres Britto, Data de Julgamento: 27/03/2012).*

*“NORMA DE ZONEAMENTO TERRITORIAL URBANO - RECUSA DO MUNICÍPIO - INTERPRETAÇÃO EQUIVOCADA - ILEGALIDADE - PRINCÍPIO DA ISONOMIA (...)*  
1. O Município detém legitimidade para zonear e instituir áreas residenciais ou



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

comerciais dentro de seus limites. No entanto, a lei deverá ser interpretada de modo a dar tratamento igualitário aos destinatários, não podendo a administração, na mesma zona urbana, para efeito de licenciamento, distinguir os estabelecimentos com atividades afins” (TJ-SC - Apelação Cível AC 39374 SC 1999.003937-4. Data de publicação: 24/06/2002).

“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 6.782/10 QUE ALTEROU A LEI DE ZONEAMENTO DA CIDADE DE PETRÓPOLIS, LEI MUNICIPAL Nº5393/98 (...) LEI QUE SE REVESTE DE PESSOALIDADE E VIOLA OS PRINCÍPIOS DA IGUALDADE E FINALIDADE PÚBLICA (...) A lei que beneficia apenas interesses de determinada pessoa jurídica ou associação, em detrimento da coletividade, importa em violação aos princípios da igualdade e da finalidade pública. Pelo que se depreende, a lei objeto de análise modificou a então Lei de Zoneamento Urbano de Petrópolis, Lei nº 5393/98, abriu uma verdadeira exceção, atendendo a pretensão de determinada associação em detrimento de outras que continuarão a se submeter às vedações legais, tudo a evidenciar um dirigismo legislativo. (...) Ademais, a referida lei não encontra guarida estabelecida pelo artigo 37, 5º, caput, ambos da Constituição da República. Declara-se a inconstitucionalidade da Lei nº 6.782/2010, do Município de Petrópolis, retomando-se os autos da Ação Civil Pública à 15ª Câmara Cível, para prosseguimento do julgamento” (TJ-RJ - AI nº 0012398-96.2010.8.19.0042, Data de Publicação: 09/10/2013).

Desse modo, considerando toda a fundamentação supramencionada, resta caracterizada a ofensa aos princípios constitucionais da isonomia e da impessoalidade, razão pela qual padece de inconstitucionalidade material o diploma legislativo ora analisado.

Referidos princípios podem ser extraídos do texto do artigo 5º, “caput”, da Carta Magna, é expresso ao determinar que “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito (...) à igualdade”.

Ademais, o artigo 37, “caput”, da Constituição Federal também impõe à Administração Direta e Indireta a obediência ao princípio da impessoalidade. Em arremate, o artigo 182, “caput”, da Constituição Federal, regulamenta o desenvolvimento urbano de modo a garantir o bem-estar de todo o conjunto dos municípios. “In verbis”:

“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”.

Por conseguinte, com o objetivo de extirpar do ordenamento jurídico qualquer efeito produzido pelo dispositivo, VOTO pela inconstitucionalidade material da Lei Complementar de Maringá nº 752/2009, encontrando como parâmetros de controle o artigo 5º, “caput”, o artigo 37, “caput” e, ainda, o artigo 182, todos da Constituição Federal. [...].”<sup>22</sup>

Ademais, a LC nº 04-2017 é absolutamente ilegal porque ampliou a área de abrangência do Plano Diretor – acarretando, por conseguinte, em modificação nos limites da política e planejamento de uso, ordenação e zoneamento urbanos – sem promover a adequada participação popular obrigatória, seja através de audiências públicas ou qualquer

<sup>22</sup> Os grifos e destaques são nossos.



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

outra forma de debates com a participação popular, requisito necessário para tanto previsto nos arts. 2º, incisos II e XIII<sup>23</sup>, e art. 40, § 4º<sup>24</sup>, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades), que asseguram a *gestão democrática do planejamento urbano dos Municípios*.

Outro não foi o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo diante de idêntica circunstância, em mais de uma oportunidade:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, que “dispõe sobre loteamento”.*

**Verifica-se da análise do projeto de lei que resultou na lei ora impugnada que não ocorreram estudos técnicos para a avaliação da viabilidade da proposta, não tendo havido, ainda, nenhum tipo de consulta à população interessada.**

**A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população.**

*Violação dos artigos 180, inciso II, e 191, da Constituição Estadual. Ação procedente.*

<sup>23</sup> “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na *formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano***;

[...]

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;**”

<sup>24</sup> “Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 4º **No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:**

I – **a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;**

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.”

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na *formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano***;

[...]

XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;**”



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

Noutro giro, verifica-se que a Lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, encontra-se vigente até a presente data. Dessa forma, levando em conta a necessária segurança jurídica e o interesse social envolvendo condutas de boa-fé adotadas com base na lei até então em vigor, mostra-se essencial modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, atribuindo a eficácia do decidido a partir deste julgado (efeito *ex nunc*), respeitando-se as eventuais estruturas feitas com base na legislação, bem como as residências e estabelecimentos implantados em loteamento aprovado pela Prefeitura, na data deste julgado. Há que se ressaltar, uma vez mais, que, consoante informações prestadas pela Prefeitura do Município de Arealva, há várias famílias que habitam os loteamentos que surgiram pós-elaboração da lei ora combatida. Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal e do Colendo Órgão Especial.

Por fim, esclarece-se que o simples fornecimento de prazo para o Legislativo Municipal realizar a audiência pública e sanar o vício de inconstitucionalidade, preservando-se as construções e residências que se encontrem em loteamento aprovado pela Prefeitura, com base na lei em testilha, traria as mesmas consequências do reconhecimento de constitucionalidade dessa lei, não sendo, pois, viável tal medida.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2173348-64.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: **Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: **06/11/2019**; Data de Registro: 13/11/2019)

**“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 663/2013 do Município de Catanduva, que “promove alterações nos mapas que especifica e dá outras providências”. Alegado vício de vício de iniciativa. Projeto de lei iniciado pelo Chefe do Executivo e não por parlamentar. Vício não configurado. Ato normativo que altera o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano e acrescenta novas áreas a serem anexadas na macrozona urbana, permitindo soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral, incompatíveis com o Plano Diretor. Ausência de planejamento ou estudo específico. Violação aos artigos 180, caput e inciso II; 181, caput, e §1º da Constituição Estadual, bem como nos artigos 182, caput, e §1º, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal. Ausência de participação comunitária. Violação aos artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Bandeirante. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação que se julga procedente, com observação.”** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258690-77.2018.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: **Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: **26/06/2019**; Data de Registro: 27/06/2019)

Por fim, cumpre esclarecer que as condutas noticiadas no processo de formação da LC nº 04-2017 merecem ser objeto de apuração porque podem configurar, em



## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

tese, atos de improbidade administrativa, descritos no inciso VI, do art. 52, do Estatuto das Cidades<sup>25</sup> cc incisos II e IV, e *caput* do art. 11, e da Lei nº 8.429/91<sup>26</sup>, e até mesmo *infrações político-administrativas* definidas no inciso VII, do art. 4º, e inciso I, do art. 7º, do Decreto-lei nº 201/67<sup>27</sup>.

### III- RESPOSTA À CONSULTA

Diante do exposto, conclui-se que o PLC nº 01-2020 não apresenta, em tese, qualquer defeito ou irregularidade em matéria de iniciativa, competência, adequação procedimental ou técnica legislativa, nos termos do item II. 2.

No plano material opina-se pela possibilidade jurídica do objeto da proposta legislativa, bem como pela sua compatibilidade com o ordenamento jurídico, isso devido à manifesta e flagrante inconstitucionalidade da LC nº 04-2017, segundo razões expostas no item II. 3.

Por fim, recomenda-se seja feita apuração dos fatos, em especial daqueles que envolveram a tramitação do projeto legislativo que culminou com a LC nº 04-2017, nos termos do art. 14 e seguintes da Lei Federal nº 8.492, de 2 de junho de 1992<sup>28</sup>, ou até mesmo

<sup>25</sup> Estatuto das Cidades:

“Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

[...]

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;”

<sup>26</sup> Lei Federal nº 8.492, de 2 de junho de 1992 (Lei da Improbidade Administrativa):

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

[...]

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

[...]

IV – negar publicidade aos atos oficiais;”

<sup>27</sup> “Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

[...]

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

[...]

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;”

<sup>28</sup> “Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterà a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.”





## CÂMARA MUNICIPAL DE PORECATU – PARANÁ PROCURADORIA JURÍDICA

representação direta ao órgão do Ministério Público local, com fundamento no art. 129, inciso III, da Constituição Federal<sup>29</sup>, para fins de verificação da provável ocorrência de *atos de improbidade administrativa*. Além disso, sugere-se seja dada ciência a todos os edis membros desta Casa para os fins dos arts. 5º inciso I e art. 7º e § 1º, do Decreto-lei nº 201/67<sup>30</sup>, com intuito de apuração da prática de possíveis *infrações político-administrativas*.

Salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Colenda Casa Legislativa, esse é o parecer.

Porecatu, Pr., em 04 de maio de 2020.

**Fábio Antonio Garcia Fabiani**  
Procurador Jurídico

---

<sup>29</sup> “Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - **promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;**”

<sup>30</sup> “Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quorum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

[...]

§ 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.”