

**OFÍCIO Nº 003/2022 COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E  
REDAÇÃO**

15 de agosto de 2022.

AO SENHOR

**Secretário de Meio Ambiente, Planejamento e Gestão Territorial**  
**PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL DO PLANO DIRETOR**  
Av. Nestor de Moura Jardim, 111, Centro, Guaíba  
semaplag@guaiba.rs.gov.br

Assunto: **PLL nº 083/2022**

Senhor Secretário e Presidente do Conselho Municipal do Plano Diretor,

Ao cumprimentá-lo cordialmente, vimos encaminhar ao Conselho do Plano Diretor, resposta acerca da deliberação e **parecer jurídico anexo acerca da iniciativa concorrente da proposta - Projeto de Lei do Legislativo nº 083/2022** – “Altera a Lei Municipal nº 2146/2006 - Define os objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano, Rural, Social, Ambiental, Econômico, Histórico-Cultural e Industrial e institui o Plano Diretor de Planejamento e Gestão do Município e dá outras providências”, disponível no seguinte link: <https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/?sec=proposicao&id=24247>

**Quanto ao item IV do Ofício, não prospera do ponto de vista jurídico e constitucional, sendo que a jurisprudência dos tribunais é pacífica quanto à iniciativa parlamentar para a matéria**, estando quanto a isto equivocado o entendimento do Conselho, porque não há qualquer dispositivo constitucional que restrinja o poder de iniciativa no que concerne aos projetos de lei sobre o plano diretor. Aplica-se, em razão disso, a regra geral prevista no artigo 61, *caput*, da CF/88, artigo 59, *caput*, da CE/RS e artigo 38, *caput*, da LOM, segundo os quais a iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer membro do Legislativo, Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e ao eleitorado. Veja-se a jurisprudência do TJRS e do TJSP sobre a iniciativa concorrente da matéria:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS. EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO. ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DISCIPLINA CONSTITUCIONAL ACERCA DA FORMA DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA ANTES DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE PROPORCIONOU RAZOÁVEL DISCUSSÃO DA MATÉRIA PELA POPULAÇÃO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70064357361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em: 21-09-2015)”.

**Ementa:** **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CAXIAS DO SUL. LEI Nº 8.297/2018.** Situação em que um dos fundamentos da demanda é a incompatibilidade da norma com o Plano Diretor Municipal, o qual não se revela idôneo para o reconhecimento de inconstitucionalidade em controle abstrato, devendo a aplicação da lei objurgada ser compatibilizada com o ordenamento por meio dos critérios clássicos de interpretação das normas no curso de sua vigência e por ocasião do seu exame in concreto, dado que o parâmetro da ADI Estadual é a Constituição do Estado, salvo os casos de normas de reprodução obrigatória pelos Estados, quando, então, o parâmetro poderá ser a Constituição Federal. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR DISCIPLINANDO A ATIVIDADE PRIVADA. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL OU MATERIAL DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Trata-se de lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre a imposição às construtoras e incorporadoras de imóveis residenciais de plantar uma muda de árvore nativa para cada unidade habitacional construída no município. **A norma objeto de exame não teve por finalidade a criação ou o funcionamento de órgãos da Administração Pública, tampouco pode se dizer que a referida norma tenha o condão de interferir diretamente na gestão pública. PEDIDO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE. UNÂNIME.** (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081680142, Tribunal Pleno,

*Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 09-10-2019)*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE LAJEADO. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS.**  
*exigência de participação popular no processo legislativo. art. 177, § 5º, da constituição estadual. ausência de disciplina constitucional acerca da forma da participação da comunidade. audiências públicas realizadas antes da aprovação dos projetos de lei que proporcionaram razoável discussão da matéria pela população local. Inconstitucionalidade não configurada. lei municipal que não assegurou qualquer inconstitucionalidade forma configurada. de participação popular. ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente em parte. unânime. (ação direta de inconstitucionalidade nº 70041761388, tribunal pleno, tribunal de justiça do rs, relator: vicente barrôco de vasconcellos, julgado em 22/08/2011)*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.290, de 3 de janeiro de 2013, do Município de São José do Rio Preto, que permitiu a ampliação do potencial construtivo de imóveis localizados em pequena e específica região urbana ali definida. Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta. Previsão legal que apenas tratou de tema pertinente ao uso e ocupação do solo urbano, inserido, portanto, na competência legislativa comum dos poderes Legislativo e Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar. (...)” (TJSP, ADI 0125155-62.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. em 26.03.14, g.n.).*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 115, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA (...) NÃO CARACTERIZAÇÃO, ADEMAIS, DO VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO. PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL**

***NESSE SENTIDO** (...) Não se observa, também, a afronta ao princípio da Separação de Poderes. Destaque-se, por imperioso, que a regra geral acerca da competência de iniciativa legislativa é a da competência concorrente, ou seja, tanto o Executivo, quanto o Legislativo, podem dar início aos projetos normativos. A competência privativa ou exclusiva, por sua vez, é a exceção e, como tal, deve ser tratada de forma restritiva. (...). Ademais, o artigo 47 da Constituição Estadual, ao tratar da competência privativa do Governador do Estado não traz em seu rol qualquer tópico relativo ao uso e a ocupação do solo. (...) **É certo, assim, que a Câmara detém competência concorrente, para dispor acerca das regras gerais previstas no artigo 181, da Constituição Estadual (...). E essa é exatamente a hipótese dos autos, em que a Câmara Municipal, mediante projeto de iniciativa Parlamentar, tratou de questões afetas ao uso e ocupação do solo**“ (TJSP, ADI 2255977-03.2016.8.26.0000, rel. Des. Amorim Cantuária, j. em 26.04.17, g.n.).*

O MPRS corroborou tal entendimento na AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70064357361 (Nº CNJ: 0121114-71.2015.8.21.7000):

**Depreende-se dos dispositivos constitucionais acima mencionados que não há norma que confira ao chefe do Poder Executivo Municipal a exclusividade de iniciativa quanto às questões referentes à política urbana. Com efeito, a apresentação de projeto de lei versando sobre tal matéria é de iniciativa concorrente do Poder Executivo e do Poder Legislativo Municipais.**

*Nesse sentido, também, o magistério de Regina Maria Macedo Nery Ferrari<sup>1</sup>, a qual afirma que **“o projeto de lei do plano diretor pode ser de iniciativa geral, isto é, não é de iniciativa privativa do Prefeito, podendo ser de autoria de qualquer membro ou comissão da Câmara, do Prefeito e até mesmo dos cidadãos, nos termos do inciso XII, do art. 29, da Constituição Federal (...)”**.*

*No mesmo diapasão é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme demonstra o julgamento do RE 218110, Rel. Min. Néri da Silveira, ao apreciar a constitucionalidade de lei municipal que versava sobre o uso e a ocupação de solo urbano.*

<sup>1</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Municipal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 237.

Também nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal que a Constituição Federal, ao tratar das políticas urbanas, em momento algum confere ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo a exclusividade da iniciativa, sendo, por corolário lógico, uma iniciativa concorrente:

*Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 218110, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 02/04/2002, DJ 17-05-2002 PP-00073 EMENT VOL-0206902 PP-00380)*

A jurisprudência é uníssona, ainda, que as hipóteses de iniciativa exclusiva são apenas as previstas na Constituição Federal, não podendo a legislação municipal restringir a iniciativa parlamentar em matérias para além das dispostas no art. 61, § 1º da CF/88 (“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 27.04.01, g.n.).

Portanto, resta claro que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul e o STF assentaram a constitucionalidade de Lei Municipal de iniciativa de Vereador alterando o Plano Diretor.

Também **a participação popular será assegurada durante o processo legislativo**, não subsistindo os argumentos do Conselho, estando devidamente publicado o Edital de Audiência Pública, sendo que a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal já havia orientado nesse sentido no Parecer Jurídico nº 216/2022 ao

projeto -

<https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/tramitacao.texto.php?id=125931&md5=4c6432f1c2b8d83b2425fb2d8f0fdb40>.

Link do Edital de Audiência Pública:  
[https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/pdf.view.php?filename=altera\\_a\\_lei\\_municipal\\_n\\_21462006 -  
\\_define\\_os\\_objetivos\\_da\\_politica\\_de\\_desenvolvimento\\_urbano\\_rural\\_social\\_ambie](https://www.camaraguaiba.rs.gov.br/portal/pdf.view.php?filename=altera_a_lei_municipal_n_21462006_-_define_os_objetivos_da_politica_de_desenvolvimento_urbano_rural_social_ambie)

[ntal\\_economico\\_historico-cultural\\_e\\_industrial\\_e\\_institui\\_o\\_plano\\_diretor\\_de\\_planejamento\\_e\\_gestao\\_do\\_municipio\\_e\\_da\\_outras\\_providencias&url=uploads/18926.pdf.](#)

**Quanto ao item III do Ofício**, informamos que o Poder Legislativo optou por alterar a legislação **reservando ao Poder Executivo a regulamentação mais específica da matéria** – a base de cálculo, as contrapartidas permitidas, quem poderá fazer a gestão e aplicação dos recursos - caberia ao Chefe do Poder Executivo Municipal a regulamentação e demais disciplinas que digam respeito às contrapartidas, da eventual normatização mais específica, ou seja, **é a própria regulamentação da matéria procedida por Decreto baixado pelo Prefeito Municipal que regulamentará e disciplinará a norma.**

Por fim, diante do teor do Ofício nº 351/2022 SEMAPLAG, **esta Comissão solicita, ainda, à Secretaria de Planejamento e ao Conselho Municipal do Plano Diretor, que, nos termos de suas atribuições legais, elaborem estudos técnicos acerca da proposta - Projeto de Lei do Legislativo nº 083/2022** – “Altera a Lei Municipal nº 2146/2006 - Define os objetivos da Política de Desenvolvimento Urbano, Rural, Social, Ambiental, Econômico, Histórico-Cultural e Industrial e institui o Plano Diretor de Planejamento e Gestão do Município e dá outras providências”. A nosso ver as atuações do Conselho também deveriam se dar no sentido de serem abordadas as questões técnicas da proposta legislativa e não somente a constitucionalidade da iniciativa parlamentar – debate já superado nos tribunais (STF - RE 218110). Sendo assim, **solicitamos que seja encaminhada deliberação quanto à matéria de fundo.**

Com os melhores cumprimentos,

---

**VER. ALEX MEDEIROS (PP)**  
PRESIDENTE DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E  
REDAÇÃO