



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

Parecer nº 11/2023

Interessado: Comissão de Justiça, Finanças, Legislação e Tomada de Contas

Assunto: Revisão do Plano Diretor

Ementa: Direito Constitucional. Direito Urbanístico. Plano Diretor. Revisão decenal. Ordenação territorial do Município. Possíveis indícios de inconstitucionalidade. Necessidade de revisão e complementação de providências.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projetos de Lei Complementar, encaminhados pelo Executivo Municipal a esta Casa Legislativa, em regime de urgência, por meio do Ofício nº 234/2022 - GAB, na data de 25.10.2022, os quais dispõem sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Tamarana, bem como define o Perímetro Urbano, Código de Obras, Parcelamento do Solo, Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, Código de Posturas e Sistema Viário.

Referidos projetos foram devidamente autuados e registrados sob o nº 001/2022; nº 002/2022; nº 003/2022; nº 004/2022; nº 005/2022; nº 006/2022; e nº 007/2022, recebendo esta Procuradoria para apreciação, após análise preliminar da Comissão Justiça, Finanças, Legislação e Tomada de Contas.

É o breve relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, cumpre ressaltar que a Lei Orgânica do Município de Tamarana, em seu artigo 37, dispõe que o Prefeito Municipal pode solicitar urgência para apreciação dos projetos de sua iniciativa, devendo a Câmara Municipal manifestar-se em até 30 (trinta) dias, de maneira a sobretestar a deliberação quantos aos demais assuntos, até que se ultime a votação em caso de inobservância do prazo. Entretanto, tal prazo não se aplica aos projetos de leis



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

inobservância do prazo. Entretanto, tal prazo não se aplica aos projetos de leis complementares, nos termos do parágrafo segundo, do artigo 37, da aludida lei.

É no mesmo sentido a disposição prevista no Regimento Interno da Câmara Municipal de Tamarana, que assim prevê:

Art. 189. A matéria que tramitar em regime de urgência deverá ser apreciada em 30 (trinta) dias.

§1º Decorrido, sem deliberação, o prazo fixado no caput deste artigo, o projeto será obrigatoriamente incluído na Ordem do Dia, para que se ultime sua votação, sobrestando-se a deliberação sobre qualquer outra matéria, exceto o Veto e Leis Orçamentárias.

§2º O prazo referido neste artigo não corre no período de recesso da Câmara e nem se aplica aos projetos de codificação e leis complementares. (grifo nosso)

Portanto, tem-se que a solicitação para tramitação em regime de urgência é incabível, diante da natureza complementar das leis submetidas à análise. Outrossim, em se tratando de projetos de lei que visam o adequado ordenamento e planejamento do espaço urbano do Município de Tamarana, os quais necessitam de amplo debate e participação popular na aprovação das matérias, é certo que o exíguo prazo determinado em função do regime de urgência para tramitação violaria o princípio da gestão democrática da cidade (artigo 2º, inciso II, da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).

Registra-se que, por outro lado, isso não pode significar um alongamento indefinido na tramitação do Plano Diretor. É necessária, pois, a fixação de um cronograma consistente para análise e discussão das proposições, a fim de que seja aprovado um projeto bem avaliado e debatido. Caso a Câmara aprove um projeto incongruente, que não atenda à finalidade pública, sem a efetiva participação popular na aprovação da matéria, a responsabilidade recairá exclusivamente sobre os agentes do Legislativo.

Superado tal ponto, define-se o Plano Diretor como a peça mais importante do planejamento urbano municipal, sendo consagrado constitucionalmente como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, o qual deve vincular-se ao cumprimento da função social da propriedade.

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

O Plano Diretor consiste em um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo¹.

Com efeito, a Constituição Federal, em seu capítulo sobre a política urbana, dispõe que o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, tendo como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

É no mesmo sentido as disposições do Estatuto da Cidade, de modo que estabelecem diretrizes gerais a serem observadas pelos Municípios para cumprimento da função social da propriedade, externalizadas no Plano Diretor como exigências fundamentais para ordenação da cidade.

Ainda, referido estatuto prevê regras para a elaboração, revisão, implementação e fiscalização do Plano Diretor, devendo englobar o território do Município como um todo e ser plenamente acompanhado pela população diretamente envolvida.

Em virtude das considerações acima transcritas, passa-se a análise formal dos projetos ora examinados.

Tanto a Constituição Federal, quanto a Lei Orgânica do Município conferem ao Município a atribuição de legislar sobre assunto de interesse local, notadamente sobre o planejamento municipal, que compreende o Plano Diretor (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal c/c artigo 8º, inciso I, alínea a, da LOM).

De outro modo, embora a Lei Orgânica do Município de Tamarana não preveja expressamente que o ordenamento territorial do município seja de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, prevê em seu artigo 35, parágrafo primeiro, que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual o são.

Outrossim, dispõe em seu artigo 164, que integram fundamentalmente o planejamento municipal o plano diretor, o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro/ Hely Lopes Meirelles. -19. ed. / atualizada por Giovani da Silva Corralo. - São Paulo : Malheiros, 2021



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

Dessa maneira, é certo inferir que a iniciativa para editar leis que disponham sobre o plano diretor e suas legislações correlatas também seja de competência exclusiva do gestor municipal, especialmente por ser o planejamento municipal atividade típica do Poder Executivo.

Portanto, no tocante ao aspecto formal de iniciativa e de competência legislativa do ente federado para projetos de lei complementar desta natureza, não se verifica mácula aparente a ser enfrentada.

Quanto ao enfoque formal propriamente dito, referente ao devido processo legislativo, cabe tecer alguns comentários.

O artigo 40, parágrafo 4º, do Estatuto da Cidade, prevê que para a elaboração do Plano Diretor devem ser realizadas audiências públicas e debates com a participação da população, a fim de se garantir a observância do princípio da gestão democrática da cidade. Por oportuno, colaciona-se:

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. (grifo nosso)

Compulsando os documentos acostados ao processo legislativo referente ao novo Plano Diretor do Município de Tamarana, verifica-se que foram realizadas 04 (quatro) audiências públicas, nas datas de 19.07.2022; de 26.07.2022; de 01.08.2022; e de 09.08.2022. Por meio das listas de presença anexas às atas das referidas audiências públicas e consultas realizadas no Portal da Transparência do Município, constata-se que um número expressivo dos participantes refere-se a pessoas vinculadas à Administração Pública Direta municipal.

Assim, possível depreender que a participação popular não foi, a toda evidência, ampla, já que compareceram quase que somente servidores públicos municipais, não sendo respeitada a figura da gestão democrática da cidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

A manifestação da população, da sociedade civil e das associações representativas da comunidade também precisa operar na gestão urbana, especialmente nas questões de maior impacto sobre o desenvolvimento urbano, sendo condição de validade e legitimidade do Plano Diretor.

Ora, se o detentor do poder na democracia é o povo, nada mais óbvio que a sua participação seja condição legitimadora das decisões adotadas por seus representantes. Tal prática tende a minimizar o risco de os agentes políticos ou servidores públicos sentirem-se aptos ao livre arbítrio da coisa pública.

Ademais, o artigo 65, da Lei nº 815/2018 (Plano Diretor vigente), dispõe que se decorrido 01 (um) ano da conferência pública, a apresentação do projeto de lei referente às alterações da legislação urbanística deverá ser obrigatoriamente antecedida por mais 01 (uma) audiência pública, acompanhada da respectiva ata, com as devidas deliberações.

Portanto, recomenda-se a realização de novas audiências públicas e a promoção de debates com a população local, promovidos, inclusive, pelo Poder Legislativo municipal, devendo estes eventos serem amplamente divulgados, seja por anúncios em jornais de grande circulação, internet, rádio, carros de som, seja por meio de contatos diretos formais com as entidades representativas da sociedade civil, a fim de garantir a efetiva participação na revisão do projeto do Plano Diretor em voga, sob pena de constitucionalidade desses projetos.

Outro importante requisito a ser observado para alteração do Plano Diretor é a presença do Conselho de Desenvolvimento Municipal. Consta na Lei Municipal nº 815/2011 (Plano Diretor vigente), em seu artigo 54 e seguintes, que referido Conselho tem como principal atribuição acompanhar e fiscalizar a implementação do Plano Diretor, devendo instalar-se e iniciar seus trabalhos em até 12 (doze) meses após a vigência da lei que regulamenta o Plano Diretor, bem como apresentar seu regimento interno em até 180 (cento e oitenta) dias.

Além disso, conforme consta na Lei nº 815/2011, o Conselho de Desenvolvimento Municipal deve ser formado com a seguinte composição:



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA

ESTADO DO PARANÁ

Art. 55 O Conselho de Desenvolvimento Municipal será composto por membros representantes do poder público, de entidades e da sociedade civil, a saber:

- I- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Administração;
- II- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Obras;
- III- 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Recursos Hídricos;
- IV- 1 (um) representante da Diretoria Municipal de Desenvolvimento;
- V- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;
- VI- 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Agricultura;
- VII- 1 (um) representante da Secretaria de Fazenda do Município de Tamarana;
- VIII- 1 (um) representante do Sindicato dos Servidores Municipais de Tamarana;
- IX- 1 (um) representante da Câmara Municipal de Vereadores;
- X- 1 (um) representante do Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER;
- XI- 1 (um) representante da Associação Comercial e Industrial de Tamarana;
- XII- 1 (um) representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Tamarana;
- XIII- 1 (um) representante do Rotary Clube;
- XIV- 1 (um) representante indicado pelo conjunto de moradores da Vila Rural I e Vila Rural II;
- XV- 1 (um) representante das Associações de Moradores de bairros urbanos do Município de Tamarana;
- XVI- 3 (três) representantes indicados pela população rural e Associação de Assentamentos existentes no Município de Tamarana.

Constata-se, por meio do Regimento Interno constituído em 2014, que referido Conselho deve ser representado por uma Diretoria, eleita pelos próprios membros conselheiros, para os cargos de Presidente, Vice-Presidente, representante da Diretoria Municipal de Desenvolvimento, representante da Secretaria Municipal de Administração, representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Tamarana, representante da sociedade civil e Secretário Executivo (artigo 22, caput e parágrafo primeiro, do Regimento Interno do CDM/Tamarana).

Ocorre que, na data de 01.06.2021, por meio do Decreto nº 175/2021, foi nomeada a Diretoria do CDM/Tamarana, constando, ainda, para os cargos de Vice-Presidente e Secretário Executivo, pessoas que não são membros conselheiros, nos termos do artigo 55, da Lei nº 815/2011 c/c artigo 6º, do Regimento Interno do CDM/Tamarana.

Assim, além de integrarem a Diretoria do aludido Conselho pessoas que não fazem parte da composição que foi imposta pela Lei nº 815/2011, tais posições



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

foram outorgadas por decreto, ao invés de terem sido objeto de eleição pelos membros do CDM.

Portanto, verifica-se que o Decreto nº 175/2021, ato normativo de efeito concreto, contraria frontalmente a Lei nº 815/2011, devendo ser revogado, já que eivado de nulidade no seu elemento objeto.

Diante desse cenário, sugere-se a revogação do Decreto nº 175/2021, que nomeou a Diretoria do CDM/Tamarana, devendo ser realizada uma eleição entre os membros conselheiros para ocuparem os cargos da referida Diretoria. Registra-se que a revogação do decreto em questão, bem como a eleição de uma nova Diretoria do CDM não invalida o processo legislativo do Plano Diretor ora discutido, já que se pressupõe que as atribuições do CDM devem ser executadas após a implementação do Plano Diretor.

Ultrapassando tais constatações, passa-se a análise sob o enfoque material dos Projetos de Lei Complementar.

É claro que todas as matérias e especificidades técnicas que perpassam as leis e projetos urbanísticos do Município de Tamarana não compõem a área de conhecimento deste Departamento Jurídico, de modo que, neste ponto específico, será abordado o conteúdo mínimo legalmente imposto que deve ser observado por estas legislações.

Conforme leciona Victor Carvalho Pinto:

O plano diretor precisa atender a um determinado grau de precisão, legalmente definido. Ele não pode se limitar à consagração de diretrizes, princípios e conceitos, como ocorre em diversos Municípios. Pode haver outros planos com essa característica, como os planos nacionais e regionais de ordenação do território (art. 21, IX, da Constituição). Esses planos devem ser respeitados pelo plano diretor, mas não atingem diretamente o direito de propriedade. Já o plano diretor é diretamente oponível aos particulares, uma vez que a Constituição o consagra como principal instrumento de conformação do direito de propriedade (art. 182, § 2º). Se o plano diretor não for suficientemente detalhado, o Poder Público estará descumprindo sua obrigação de planejar, permitindo que intervenções pontuais sejam feitas sem a devida coordenação².

Nessa perspectiva, o Plano Diretor deve conter dispositivos claros e precisos

² PINTO, Victor Carvalho. Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 210.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

que versem sobre todas as matérias relevantes e necessárias ao desenvolvimento da cidade, englobando aspectos de ordem econômica, social e cultural. O Plano Diretor deve conduzir diretivamente o município, enquanto legislação urbanística básica, como um complexo multifacetado, que a partir da ligação de vários pontos heterogêneos, formam o corpo comum da cidade.

Diante dessa preocupação, o Estatuto da Cidade elenca exemplificadamente em seu artigo 42 o conteúdo mínimo do Plano Diretor:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

Ainda sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor, é de central relevância a Resolução 34, do Conselho das Cidades que, previsto pela MP 2.220/2001, tem competência para emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade; assim como a Norma Técnica 12.267/1992 da ABNT, que fixa as condições para orientar a elaboração de Planos Diretores.

Em cotejo com os documentos e projetos acostados ao processo legislativo para alteração do Plano Diretor do Município de Tamarana, observa-se que o conteúdo mínimo previsto no artigo 42, do Estatuto da Cidade, foi atendido, na medida em que consta na redação do novo projeto sistema de acompanhamento e controle (artigo 67), correspondente ao inciso III, do artigo 42; direito de preempção (artigo 54 e seguintes), outorga onerosa do direito de construir (artigos 52 e 53), operações urbanas consorciadas (artigo 59) e transferência do direito de construir (artigos 64 e seguintes), correspondentes ao inciso II, do artigo 42; e delimitação das áreas urbanas onde será aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (artigo 58 e disposições sobre zoneamento de uso e ocupação do solo), correspondentes ao inciso I, do artigo 42.

Contudo, nota-se apenas a ausência do artigo 29, do Estatuto da Cidade (constante no artigo 42, inciso II, do referido estatuto), no qual prevê que o Plano



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

Diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Assim, recomenda-se a realização de estudos acerca da possibilidade de inclusão na redação do Projeto de Lei Complementar nº 01/2022 acerca do conteúdo deste dispositivo.

Em razão das explanações transcritas, nota-se que referidos projetos de lei complementar não contém óbices no tocante à iniciativa e competência legislativa de matéria. Todavia, faz-se necessária a revisão e complementação dos pontos acima ventilados.

Por fim, ressalta-se novamente a importância do processo legislativo participativo para alteração dos projetos de lei ora analisados, sendo que a inobservância deste fundamental requisito consiste em situação suficiente para inquiná-los de vício de constitucionalidade formal. É o que se extrai das jurisprudências abaixo colacionadas:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. POSSIBILIDADE DE CONTROLE DIFUSO EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CAUSA DE PEDIR. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. 2. VÍCIO DE INICIATIVA. PLANEJAMENTO NA OCUPAÇÃO E USO DO SOLO URBANO. LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA. COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL. 3. INOBSERVÂNCIA DOS DITAMES LEGAIS PARA ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR E DA LEI DE ZONEAMENTO URBANO. MÁCULA À DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. AUSÊNCIA DE ESTUDO URBANÍSTICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR. FLAGRANTE ILEGALIDADE. MANUTENÇÃO DA R. SENTENÇA 4. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR - 5ª C.Cível - 0003832-75.2016.8.16.0158 - São Mateus do Sul - Rel.: JUIZ DE DIREITO SUBSTITUTO EM SEGUNDO GRAU LUCIANO CAMPOS DE ALBUQUERQUE - J. 13.06.2022) (TJ-PR - APL: 00038327520168160158 São Mateus do Sul 0003832-75.2016.8.16.0158 (Acórdão), Relator: Luciano Campos de Albuquerque, Data de Julgamento: 13/06/2022, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 13/06/2022)

ADIN. LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES NO PLANO DIRETOR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. É **inconstitucional** a Lei Complementar nº 792/2016, do Município de Porto Alegre, porque alterou o Plano Diretor, sem a necessária observância da exigência constitucional de participação popular. Violão aos artigos 5º, parágrafo único; 10; 82, incisos VII e XI; 149, incisos I, II e III, § 3º; e 152, § 3º, todos da Constituição Estadual. Lições doutrinárias. Precedentes jurisprudenciais. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME. (TJ-RS - ADI: 70071549513 RS, Relator: Rui Portanova, Data de Julgamento: 20/02/2017, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 07/03/2017)



CÂMARA MUNICIPAL DE TAMARANA ESTADO DO PARANÁ

Assim, do modo que os projetos foram apresentados, com possíveis indícios de inconstitucionalidade, a matéria não pode prosperar. Caso superados tais óbices, com a realização de novas audiências públicas, estudos técnicos, eleição dos membros da Diretoria do Conselho de Desenvolvimento Municipal e revisão do conteúdo mínimo do Plano Diretor, o projeto poderá prosseguir sua tramitação.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, os Projetos de Lei Complementar nº 001/2022; nº 002/2022; nº 003/2022; nº 004/2022; nº 005/2022; nº 006/2022; e nº 007/2022, reveste-se com possíveis indícios de inconstitucionalidade, devendo referidas propostas serem encaminhadas às Comissões Permanentes desta Casa Legislativa para análise e adoção das providências cabíveis nos termos acima delineados.

Em caso de suprimento das questões levantadas, pugna-se pela tramitação regular. Caso contrário, ausentes quaisquer dos requisitos formais apontados, pugna-se pela rejeição da matéria.

É o parecer.

Tamarana, 25 de setembro de 2023.

Juliana J. Galina
Procuradora Jurídica
OAB/PR 115.695