



**ÓRGÃO ESPECIAL**

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0051708-26.2019.8.19.0000**

**REPRESENTANTE:** EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASIMIRO DE ABREU

**REPRESENTADO:** CÂMARA MUNICIPAL DE CASIMIRO DE ABREU

**RELATOR:** DESEMBARGADOR LUIZ ZVEITER

**EMENTA**

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.946, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE CASIMIRO DE ABREU, QUE OBRIGA A PREFEITURA A ENCAMINHAR À CÂMARA MUNICIPAL TODOS OS PROJETOS DE LOTEAMENTO E DESMEMBRAMENTO PARA ANÁLISE E AVALIAÇÃO. O PLANEJAMENTO DO USO, DO PARCELAMENTO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO REPRESENTA TÍPICO ATO DE GESTÃO, MATÉRIA AFETA À RESERVA ADMINISTRATIVA. VÍCIOS FORMAL E MATERIAL CONFIGURADOS. INVASÃO DO PODER LEGISLATIVO NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL. LEI IMPUGNADA QUE AO IMPOR À PREFEITURA MUNICIPAL, ANTES DA APROVAÇÃO, A REMESSA



DOS PROJETOS DE LOTEAMENTO E DESMEMBRAMENTO, INCLUSIVE SUAS ALTERAÇÕES À CÂMARA LEGISLATIVA, A FIM DE SUBMETÊ-LOS AO SEU EXAME, INCORREU EM UMA INGERÊNCIA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O EXERCÍCIO DAS ATRIBUIÇÕES PRÓPRIAS DO PODER EXECUTIVO, INCOMPATÍVEL COM O PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CÂMARA REPRESENTADA QUE EXORBITOU O SEU DEVER CONSTITUCIONAL DE FISCALIZAR A ATUAÇÃO ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS ARTIGOS 7º, 112, §1º, INCISO II, ALÍNEA 'D', 145, INCISO VI, ALÍNEA 'A', 235, 239 e 358, INCISO VIII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

Vistos, relatados e discutidos estes autos da Direta de Inconstitucionalidade nº 0051708-26.2019.8.19.0000, em que é Representante o EXMO. SR. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CASIMIRO DE ABREU e é Representada a CÂMARA MUNICIPAL DE CASIMIRO DE ABREU.

A C O R D A M os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por unanimidade, em julgar procedente a Representação por Inconstitucionalidade, para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 1.946, de 28 de fevereiro de 2019, do Município de Casimiro de Abreu, nos termos do voto do Desembargador Relator.



V O T O

Adoto o relatório já constante dos autos.

Trata-se de Representação por Inconstitucionalidade, com pedido de liminar, ajuizada pelo Prefeito do Município de Casimiro de Abreu em face da Lei nº 1.946, de 28 de fevereiro de 2019, a qual obriga a Prefeitura a encaminhar à Câmara Municipal todos os Projetos de Loteamento e Desmembramento para análise e avaliação.

O representante alega violação aos artigos 7º e 145, inciso VI, alínea “a” todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como ao artigo 2º e artigo 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição Federal.

Sustenta, em síntese, que a legislação hostilizada padece de vício formal subjetivo, por ser de iniciativa parlamentar, uma vez que dispõe sobre o funcionamento e organização da Administração Pública e ordenação do solo urbano, matérias cuja competência para legislar é exclusiva do Poder Executivo. Aduz que a norma hostilizada também incorre em violação ao princípio da Separação dos Poderes.

Aduz que o Poder Executivo é legitimado para aprovação e desaprovação dos projetos de loteamento ou desmembramento com a devida observância à legislação pertinente, independentemente de autorização prévia do Poder Legislativo. Acrescenta que o Poder Legislativo tem a prerrogativa de fiscalizar os atos da Administração Pública disciplinada na Constituição Federal e Estadual, na Lei Orgânica Municipal e no Regimento Interno da Câmara Municipal, sendo vedado instituir outros mecanismos de controle dos atos do Poder Executivo, devendo se limitar às hipóteses taxativamente arroladas na Constituição Federal. Pleiteia a declaração de inconstitucionalidade da lei impugnada.





Manifestação da Câmara representada, sustentando a constitucionalidade da norma hostilizada. Afirma que muitos loteamentos aprovados pela Prefeitura Municipal não chegaram a ser registrados no Registro de Imóveis, inclusive loteamentos populares, o que impossibilitava os proprietários dos lotes em realizarem empréstimos para construção dos imóveis e para realizarem transferências legalmente registradas no RGI. Aduz que os vereadores não tinham conhecimento de como os loteamentos e desmembramentos eram aprovados e que são indagados pela população sobre as aprovações. Alega que o intuito da lei não foi aprovar os projetos de loteamento ou desmembramento após a análise e avaliação do Poder Legislativo, mas sim permitir que vereadores “*tenham conhecimento dos projetos e de como foram aprovados, como forma de fiscalizar os atos do Prefeito em relação à aprovação*”.

Manifestação da Procuradoria do Município de Casimiro de Abreu, reiterando os termos da peça exordial. A Procuradoria-Geral do Estado, embora regularmente intimada, não apresentou manifestação.

Parecer ministerial, opinando pela procedência da representação.

Por oportuno, cumpre transcrever o teor da lei impugnada, a qual dispõe, *in verbis*:

*LEI Nº 1946, de 28 de fevereiro de 2019*

*Autoria: Vereador Ramon Dias Gidalte.*

*EMENTA: Fica a Prefeitura de Casimiro de Abreu obrigada a encaminhar à Câmara Municipal todos os Projetos de Loteamento e Desmembramento para análise e avaliação.*



O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE CASIMIRO DE ABREU, ESTADO DO RIO DE JANEIRO, NO USO DE SUAS ATRIBUIÇÕES LEGAIS, E DE CONFORMIDADE COM O § 7º DO ART. 63, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, FAÇO SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E EU PROMULGO A SEGUINTE LEI:

*Art. 1º - Quando a Secretaria de Obras, Habitação e Serviços Públicos receber algum Projeto de Loteamento ou Desmembramento para exame, deverá encaminhar antes da aprovação uma cópia do projeto com o memorial descritivo à Câmara Municipal, para conhecimento, análise e avaliação.*

*Art. 2º - Qualquer alteração feita no Projeto, para atender a exigências da Secretaria ou por iniciativa do proprietário, também deverá ser encaminhado à Câmara Municipal, bem como deverá ser encaminhada uma cópia das exigências que forem feitas.*

*Art. 3º - Deverá ser encaminhada também, para conhecimento da Câmara Municipal, uma cópia do Decreto de aprovação do Loteamento ou do Desmembramento.*

*Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.*

*Casimiro de Abreu, 28 de fevereiro de 2019.*

OZILEI ALVES MOREIRA

*Presidente*

Assiste razão ao representante.



De acordo como o sistema constitucional de repartição de competências, a atribuição para legislar sobre o ordenamento urbanístico compete ao Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme o disposto nos artigos 30, inciso VIII e 182 da Constituição Federal e artigos 235, 239 e 358, incisos I, II e VIII da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

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;

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.

Art. 235 - Terão obrigatoriamente de atender a normas vigentes e ser aprovados pelo Poder Público Municipal quaisquer projetos, obras e serviços, a serem iniciados em território de Município, independentemente da origem da solicitação.

Art. 239 - Incumbe ao Estado e aos Municípios promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir condições habitacionais e infra-estrutura urbana, em especial as de saneamento básico, escola pública, posto de saúde e transporte.

Art. 358 - Compete aos Municípios, além do exercício de sua competência tributária e da competência comum com



a União e o Estado, previstas nos artigos 23, 145 e 156 da Constituição da República:

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;

Assim, o uso, o parcelamento e a ocupação do solo são matérias subordinadas a planejamento prévio, técnica atividade administrativa, representativa de atos de gestão.

Com efeito, depreende-se pela leitura da lei impugnada, que houve invasão do Poder Legislativo na competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, no que concerne ao funcionamento e à organização da Administração Pública Municipal, incorrendo em ofensa aos artigos 112, §1º, inciso II, alínea 'd' e 145, inciso VI, alínea 'a', ambas da Constituição Estadual.

Verifica-se que a lei hostilizada, ao obrigar a Prefeitura Municipal a encaminhar à Câmara dos Vereadores, antes da aprovação, todos os projetos de loteamento e desmembramento para análise e avaliação, inclusive eventuais alterações, incorreu em indevida ingerência do Poder Legislativo sobre o exercício das atribuições próprias do Poder Executivo, incompatível com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes, descrito no artigo 7º, da Constituição Estadual e no artigo 2º, da Carta Magna, princípio elementar para o exercício da democracia moderna.

É cediço que o Poder Legislativo municipal deve fiscalizar a atuação administrativa, no entanto, *in casu*, a Câmara representada exorbitou a sua competência constitucional ao determinar à Administração Municipal a



remessa obrigatória dos projetos de loteamento e desmembramento para seu exame, sob a justificativa de verificar supostas irregularidades na aprovação e execução de tais projetos, interferindo na prerrogativa do Chefe do Poder Executivo para promover o adequado ordenamento do solo urbano.

Ademais, como destacado no parecer ministerial, as alegadas irregularidades “*devem ser objeto de controle e fiscalização pela via pertinente e meio adequado, no entanto, para tal, não se pode editar legislação e impor condição que indevidamente interfere no exercício de atividade tipicamente executiva.*” (sic)

Neste sentido, já decidiu esta Corte, conforme o julgado a seguir:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL, DE INICIATIVA PARLAMENTAR, DETERMINANDO QUE O PODER EXECUTIVO ENCAMINHE O CRONOGRAMA DE SUAS ATIVIDADES À CÂMARA DE VEREADORES A CADA SEMANA. INDEVIDA IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PARA PROVER AS INFORMAÇÕES SOBRE AS ATIVIDADES SEMANAIS DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA. **INVASÃO DE COMPETÊNCIA EM MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DO PODER EXECUTIVO PELO LEGISLATIVO QUE DEVE SE DAR, EM REGRA, A POSTERIORI. CONTROLE IRRESTRITO, SOBRE TODOS OS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO, QUE EXTRAPOLA O PODER DE FISCALIZAÇÃO PELO LEGISLATIVO. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 2.927, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2007, DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRAÍ.**



VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 7º E 112, § 1º, II, “D”, C/C ART. 145, VI, “A”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. (Grifo nosso)  
(Direta de Inconstitucionalidade nº 0043279-07.2018.8.19.0000 – Des. Relator: ANTONIO CARLOS NASCIMENTO AMADO – Órgão Julgador: Órgão Especial TJ/RJ – Data do Julgamento: 21/10/2019 - DJe: 29/10/2019).

Desta forma, eivada de inconstitucionalidade, há que ser retirada do universo jurídico a lei objeto da presente representação, por afronta aos artigos 7º, 112, §1º, inciso II, alínea ‘d’, 145, inciso VI, alínea ‘a’, 235, 239 e 358, inciso VIII, todos da Constituição Estadual.

**Por tais fundamentos, voto no sentido de julgar procedente o pedido, para declarar, com efeitos *ex tunc*, a inconstitucionalidade da Lei nº 1.946, de 28 de fevereiro de 2019, do Município de Casimiro de Abreu.**

Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2020.

**Desembargador Luiz Zveiter**  
**R e l a t o r**