



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	014
PROC.	097/2020
C.M.	

PARECER Nº

157

/2020

Projeto de Lei Complementar nº 005/2020, acompanhado de substitutivo

Processo nº 97/2020

Iniciativa: Vereador Edson Hel

Assunto: Dispõe sobre a regularização de obras executadas em desacordo com a legislação municipal vigente, e dá outras providências.

Ab initio, elucida-se que a propositura, conquanto carregada de bons intentos, é inconstitucional. Isso decorre da impossibilidade do nobre edil legislar da forma pretendida, uma vez que remanesce – *in casu* – a exclusiva competência do Chefe do Executivo, posto tratar-se de assunto eminentemente administrativo.

Neste prumo, esta possui como consectários a necessidade de estudos técnicos, planejamento, reservados – mediante o modelo segregacionista de repartição de competências, poderes – ao alcaide.

Sucedese que a matéria concernente à gestão da cidade advém, notadamente, da administração realizada pelo Chefe do Executivo, a chamada “reserva de administração”, a qual – violada – gera translúcida afronta ao princípio da separação dos poderes.

Nesta toada, o Supremo Tribunal Federal já assentou que “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” (ADI 724 MC, rel. o Ministro Celso de Mello, DJ 27-04- 2001).

Por isso, também, tem sido reiterado que “não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo” (ADI 3.394, rel. o Ministro Eros Grau, DJe 15.8.2008) e que, “se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar” (ADI 2.072-MC, rel. o Ministro Moreira Alves, DJ 19.9.2003).

À vista disso, não há, no plano federal, estatual ou municipal, exclusividade de iniciativa no tema afeto a edificações e obras, matéria trazida a lume. É dizer: a matéria respeitante a loteamento, uso e ocupação do solo urbano, zoneamento, construções e edificações é da iniciativa legislativa concorrente (STF, RE 218.110-SP).

Entretantes, o Projeto de Lei Complementar nº 005/2020, acompanhado de substitutivo, a par disso, tem o nítido condão de ocasionar alteração na ordem burocrática do Município, de modo que, pela natureza da matéria regulada e pelos requisitos que nosso sistema constitucional estabelecem para a elaboração da legislação urbanística, é lícito afirmar que ele demanda planejamento administrativo específico. E o



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	015
PROC.	097/2020
C.M.	

planejamento na ocupação e uso do solo das cidades é algo que só o Poder Executivo é habilitado, estrutural e tecnicamente, a fazer.

Está-se diante, aqui e a um só turno, tanto de inconstitucionalidade formal subjetiva por indevida ingerência no espectro de atuação do Prefeito quanto de inconstitucionalidade material por desrespeito ao princípio da separação dos poderes.

Superado o que fora adrede discorrido, adentra-se no âmago do princípio constitucional do planejamento em matéria urbanística.

Nesse diapasão, nos termos do *caput* do art. 152, em conluio com o inciso IV do parágrafo único do mesmo artigo, da Carta Política Municipal, pode-se extrair que o planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao desenvolvimento urbano.

A política urbana deve ser formulada no âmbito do processo de planejamento municipal, tendo-se como um de seus instrumentos o Código de Obras e Edificações. É isso que também se extrai do concurso de dispositivos adrede.

E não poderia ser diferente, vez que eventuais alterações nesta temática produzem significativas modificações na geografia e dinâmica urbana, seja em termos de mobilidade, saneamento, questões ambientais e outras, sendo imperiosa a elaboração de minucioso planejamento técnico destinado a apontar eventuais desdobramentos resultantes da mudança do ordenamento urbano.

Assim sendo, todo e qualquer regramento concernente ao zoneamento urbano, seja em sede inaugural ou em razão de futuras alterações necessárias no curso do desenvolvimento do território, deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, razão pela qual a exigência de estudos técnicos se faz imprescindível.

Oportuno recordar, ademais, que o inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal prevê a competência dos Municípios para “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento, e da ocupação do solo urbano”.

Portanto, para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade, deve necessariamente decorrer de um planejamento, definido como um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente de acordo com objetivos previamente estabelecidos.

Assim, qualquer atividade urbanística busca a transformação e orientação da realidade das cidades, dando uma sistematização senão a ideal, pelo menos, a possível e mais adequada. Por esse motivo é que alterações das normas que regulam o uso e ocupação do solo dependem de um estudo que deve levar em conta a situação existente e os objetivos do poder público com respeito às características a dar a cidade, segundo as possibilidades atuais e futuras do seu desenvolvimento, tal como precisa ser com qualquer tipo de planejamento.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	016
PROC.	097/2020
C.M.	

Ante o que fora exaustivamente exposto, sem o devido planejamento, tampouco estudos técnicos, o projeto – outrossim – é substancialmente inconstitucional por patente violação ao princípio do planejamento, o qual circunda qualquer norma de cunho urbanístico.

Ipsa facto, não é outro o entendimento iterativo do Egrégio Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o qual em casos análogos, *ipsis verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 2.751, de 12 de janeiro de 2016, do Município de **Ribeirão Preto**, que **“dispõe sobre regularização de construções**, e dá outras providências” – Ato normativo que por seu conteúdo, **dependia de prévios estudos de planejamento** e efetiva participação popular, exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 144, 180, inciso II, 181 e 191, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente”. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2227144-72.2016.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 22/06/2017). **(grifos nossos)**

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 112, de 17 de julho de 2015, de **Campinas**, que dispõe sobre a **regularização de construções clandestinas e/ou irregularidades na cidade de Ibitinga** e dá outras providências – Realização de audiência pública em conformidade com os preceitos da Constituição Estadual – **Processos legislativos respectivos desprovidos de planejamento e estudo técnico de adequação das alterações impostas**, bem como não submetidos à apreciação popular exigências constitucionalmente inerentes às normas de direito urbanístico contraste aos artigos 180, e 191 da Constituição Bandeirante - Precedentes Do C. Órgão Especial - Ação procedente, com modulação dos efeitos. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2114028-88.2016.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 16.089.16). **(grifos nossos)**

Vale a pena destacar parte do voto proferido pelo DD. Desembargador Relator no bojo deste último julgado:

“(…) a participação da população em audiência pública e ou debates, visa o interesse da coletividade, com enfoque nas melhorias e obras de mobilidade urbana, e também, visa fornecer dados técnicos à fase de Metodologia. Faz-se mister elucidar, que nesta etapa, a audiência, não é um referendo. Onde a população é consultada sobre a apresentação de um projeto pré-estabelecido, pelos técnicos, que, muitas das vezes, são profissionais escolhidos para elaborar e elencar os dados técnicos do município, com base em documentos técnicos contidos na prefeitura e levantamento de pesquisa realizado por órgão público. Assim, a participação popular, nesta fase, é muito importante no tocante a leitura técnica. Onde deveria haver o confronto da referida leitura, produzida pelos técnicos, com a realidade municipal. Através de debates da população menos favorecida. Evitando que os estudos sejam voltados apenas para uma parcela da sociedade.

(…)

O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	017
PPDA	097/2020
C.M.	

constitucional (Art. 48, IV, 182, da CF e art. 180, II, da CE). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano" (grifo nosso).

No mesmo sentido foi o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2007245-72.2016.8.26.0000, julgada em 11 de maio de 2016, Rel. Des. Ricardo Anafe, na qual esse E. Órgão Especial assim entendeu:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 112, de 17 de julho de 2015, do Município de Campinas que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e/ou irregularidades na cidade Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular, exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 47, incisos II e XIV, 144, 180, inciso II, 181 e 191, todos da Constituição Estadual - Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação" (grifo nosso).

No referido acórdão prolatado, consignou-se, *verbis*:

"É, pois, inegável a direta interferência no planejamento urbano do Município, ao dispor sobre a regularização de construções clandestinas e/ou irregulares na cidade, sem o necessário e prévio estudo administrativo, a que o Poder Executivo é o único habilitado a promover, vale dizer, relacionada com o uso e ocupação do solo, a iniciativa legislativa sobre a matéria é do Prefeito, porque depende de estudos prévios e técnicos que só o Poder Executivo Municipal pode realizar.

(...)

Também não há informação de estudos prévios a recomendar a elaboração do projeto e, se não os há, não se poderia cogitar da participação de entidades comunitárias na sua elaboração." (grifo nosso).

Post omnes, o Projeto de Lei Complementar nº 005/2020, acompanhado de substitutivo, é descaradamente inconstitucional, seja do ponto de vista formal seja do material, razão pela qual não deve prosperar pelas razões aqui ventiladas, por isto.

Quanto ao mérito, o plenário – soberano – decidirá.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, _____ 05 MAIO 2020

Paulo Landim
Presidente da CJLR

José Carlos Porsani

Lucas Grecco