



PARECER N°

70

/2021

Projeto de Lei Complementar n° 2/2021

Processo n° 48/2021

Iniciativa: ALUISIO BOI

Assunto: Dispõe sobre a obrigatoriedade do uso de lâmpadas de LED (Diodo Emissor de Luz) em novos loteamentos e condomínios no Município de Araraquara

A elaboração da propositura atendeu as normas regimentais vigentes.

O Município de Araraquara tem competência legislativa e administrativa para lecionar sobre normas urbanísticas, correspondentemente nos termos da interpretação sistemática dos arts. 24, I, c/c 30, I e II, da Constituição Federal (CF) e do art. 30, I e VIII, deste mesmo diploma, no tocante à promoção, “no que couber, do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”.

Ora, planejar e executar a política urbana são, indubitavelmente, algumas das principais atribuições do Município. Para desenvolver essas atribuições, o Município deve legislar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo urbano de maneira a efetivar tal vivificação territorial, buscando alcançar as funções sociais da cidade.

Relatada a competência municipal para versar sobre o tema, não há, sem dúvidas, indevida ingerência do Poder Legislativo sob o espectro de atuação do Poder Executivo, não havendo afronta ao rol de competências legislativas exclusivas do senhor Prefeito, o qual deve ser restritivamente interpretado (Tema n° 917 de Repercussão Geral – Supremo Tribunal Federal - STF), previsto no art. 74 da Lei Orgânica desta “Morada do Sol” em plena e inescapável sintonia com as cartas constitucionais.

Sobre as matérias de competência do Alcaide, veja o que Hely Lopes Meirelles ensina:

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros Editores, 2014, pp. 760/761).

Neste prumo, trata-se – *in casu* – de competência concorrente ou comum entre as entidades políticas desta urbe, de modo a se constatar que também não se trata de matéria embutida na seara administrativa reservada com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, uma vez que o planejamento suplicado pela propositura (tratar-se-á adiante) não é concretamente o administrativo, em que pese o Executivo – em razão de sua estrutura – seja o mais hábil a fazê-lo.

Não obstante, a lei complementar proveniente do projeto em apreço pode ser futuramente declarada inconstitucional, vez que este ainda carece de estudos técnicos suficientes e adequados e efetiva participação popular.

Sucedese que – tendo em vista que a propositura versa sobre norma urbanística – é imprescindível, sob pena de inconstitucionalidade por afronta aos arts. 180, II, e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, a efetiva participação da sociedade araraquarense no seio da discussão ampla da propositura.

À vista disso, sugere-se a realização de audiência pública, quando possível, ou a utilização de outro mecanismo de participação popular que confira tal efetivação.

Ademais, *ex vi* dos dispositivos adrede, também posta-se necessária a realização e apresentação de estudos técnicos no caminho da tramitação legislativa da propositura.

Ipsa facto, a matéria legislada – para que seja plenamente constitucional – repisa-se, necessita de participação popular, e prévio planejamento acompanhado de inerentes estudos técnicos, a qual pode ser efetivada, como sugerido adrede, por meio de audiência pública ou outro instrumento de participação legítimo que impulse a imprescindível democracia participativa.

Analogicamente, grosso modo, pode-se falar que – a partir do momento que ainda pode se ter mencionados planejamento técnico e participação popular até a deliberação e consequente aprovação da propositura – esta é “ainda constitucional”, isto é, está-se diante da chamada técnica germânica, utilizada algumas vezes pelo STF (ex. RE 135328/SP), chamada também de “inconstitucionalidade progressiva” ou “declaração de constitucionalidade de norma em trânsito para a inconstitucionalidade”.

Hoje a propositura é constitucional, mas pode a lei complementar proveniente de sua aprovação ser patentemente inconstitucional.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

A propositura tem o condão de contrariar frontalmente o disposto no art. 29, XII, da CF, além dos já mencionados arts. 180, II, e 191 da Constituição do Estado de São Paulo. Estes artigos determinam o planejamento técnico e a participação da população em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano.

A participação popular no desenvolvimento urbano é um instrumento legitimador das normas produzidas na ordem democrática, que, além de possibilitar a discussão especializada e multifocal do assunto, garante-lhe a própria constitucionalidade, como robustece o art. 29, XII, da CF.

A respeito, o colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP) assim decidiu:

“A participação popular na criação de leis versando política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Ela deve ser assegurada não apenas de forma indireta e genérica no ordenamento normativo do Município, mas especialmente na elaboração de cada lei que venha a causar sério impacto na vida da comunidade” (ADI. 0052634-90.2011.8.26.0000, Rel. Elliot Akel, 27-02-2013).

Como se vê, vital tal participação aos olhos do TJSP, o qual – inclusive – estabeleceu, em recente julgado, balizas hermenêuticas para avaliar sua necessidade: (i) relevância do impacto da lei no ambiente urbano e (ii) verificação de desdobramentos negativos no ambiente urbano (ADI nº 2101558-20.2019.8.26.0000, Rel. Márcio Bartoli, 18/09/2019, TJSP). Em que pese ela ser sempre recomendável!

Indiscutível o impacto que eventual lei complementar oriunda da propositura pode proporcionar no ambiente urbano, bem como a necessidade de se averiguar, por meio de planejamento, discussão, estudos técnicos, a natureza de tais desdobramentos em referido ambiente.

De mais a mais, no que atine ao planejamento, acompanhado de devidos estudos técnicos, como disse alhures, deve ser adequado e suficiente.

Todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado (autorização para construção em determinado imóvel, regularização de construção, alteração do uso do solo para determinada via, área ou bairro, etc.), deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico.

Mencionado planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao desenvolvimento urbano. E não poderia ser diferente, vez que eventuais alterações nesta temática produzem significativas modificações na geografia e dinâmica urbana,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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.

Ele (planejamento) não pode decorrer da simples vontade do administrador ou legislador, desprovida, em muitos casos, de elementos vinculados às reais necessidades do território e de sua população, mas de estudos técnicos que visem assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Nesse diapasão, estudos técnicos suficientes e adequados, para que atendam ao clamor constitucional (e legal, art. 152 da Carta Magna Municipal), devem conter análises que considerem especificadamente a cidade de Araraquara, toda a sua dimensão territorial, de modo a indicar os desdobramentos positivos e negativos, o impacto social e ambiental, que eventual lei complementar proporcionará em sua circunscrição geográfica.

Não é outro o entendimento de Toshio Mukai (Temas atuais de direito urbanístico e ambiental, Belo Horizonte, Editora Fórum, 2004, p. 29), *verbo ad verbum*:

“(...) 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. Ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de forma a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade. (...)”.

O entendimento aqui explanado é corroborado, ao fim e ao cabo, pela jurisprudência iterativa do TJSP, *ipsis verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.718, de 11 de setembro de 2018, do Município de Valinhos e de iniciativa parlamentar, que autoriza e disciplina o uso de contêineres para fins comerciais e residenciais na mencionada cidade. Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. **Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição**”



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

do Estado de São Paulo. Precedente. Não conhecimento de alegações do requerente baseadas na Lei Orgânica e no Código de Obras do Município de Valinhos e na Lei Complementar nº 101/2000, porquanto no âmbito da presente ação a norma objurgada deve ser contrastada somente com dispositivos da Constituição do Estado. Eventual afronta a legislação federal ou municipal consubstanciaria mera ilegalidade. Ação procedente na parte conhecida.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109365-91.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/09/2019; Data de Registro: 19/09/2019) **Grifamos**

“INÉPCIA DA INICIAL Inocorrência. Razoavelmente claros a descrição dos fatos, os fundamentos jurídicos e o pedido. Descrição da norma impugnada. Afasto a preliminar. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 11.810 de 09.10.18, dispondo sobre as regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. **Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística.** Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. **Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original.** Precedentes. Procedente a ação.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2276121-27.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 09/05/2019) **Grifamos**

Vis-a-vis dos julgados, observa-se que “o planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência 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.” (TJSP, E. Órgão Especial, ADIN nº 2114028-88.2016.8.26.0000, Des. Antônio Carlos Malheiros, j. em 14.09.2016).

Ipsa facto, cumpre enfatizar que a democracia participativa decorrente dos artigos 180, II e 191 da Constituição Estadual, bem como a necessidade de apresentação de estudos técnicos nos termos aqui relatados,



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

alcançam a elaboração da lei durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção, permitindo que a população participe da produção de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida e os usos urbanísticos.

Ex positis, o Projeto de Lei Complementar nº 2/2021 é constitucional, entretanto, passível de inconstitucionalidade ulterior caso não haja a efetiva participação popular nem efetivo planejamento com a apresentação de estudos técnicos, condizentes com a realidade local, no âmbito de sua tramitação.

No momento, assenta-se pela legalidade e constitucionalidade da propositura.

Quanto ao mérito, o plenário decidirá.

À Comissão de Tributação, Finanças e Orçamento para manifestação.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 12 de março de 2021.

Hugo Adorno
Presidente da CJLR

Guilherme Bianco

Thainara Faria