



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	035
PROC.	152/2020
C.M.	

PARECER Nº

190

/2020

Projeto de Lei Complementar nº 11/2020

Processo nº 152/2020

Iniciativa: Vereador José Carlos Porsani

Assunto: Dispõe sobre a execução de edificações diversas no Município com a utilização de containers, e dá outras providências.

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 nº 917 de Repercussão Geral – Supremo Tribunal Federal - STF), previsto no art. 74 da Lei Orgânica desta "Morada do Sol".

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, na esteira do despacho exarado pela Diretoria Legislativa (DL) desta Cada de Leis (fl. 06), *ipsis verbis*:

"(...) *Ab initio*, destaca-se que – tendo em vista que a propositura versa sobre norma urbanística – é imprescindível, sob pena de inconstitucionalidade por afronta ao art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, a efetiva participação da sociedade araraquarense no seio da discussão ampla da propositura. Neste prumo, 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* do dispositivo



## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

adrede, também posta-se necessária a realização e apresentação de estudos técnicos no caminhar da tramitação legislativa da propositura.

*Ipsa facto*, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem entendimento iterativo sobre ditas necessidades, inclusive ao se debruçar sobre lei idêntica à propositura, *verbis*: (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) (...)"

Nesse diapasão, a matéria legislada – para que seja plenamente constitucional – 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 obstetada.

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.

Sucedese que a propositura tem o condão de contrariar frontalmente o disposto no art. 29, XII, da CF, bem como o art. 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.

No tocante ao planejamento, o nobre vereador apresentou, às fls. 7 e 34, estudos técnicos concernentes ao método de construção que se almeja implementar na cidade, de modo a atender – a nosso ver – as exigências constitucionais nesse ponto.

O entendimento aqui explanado é corroborado, ao fim e ao cabo, pela jurisprudência iterativa do órgão adrede, colacionando-se aqui dois julgados que versaram sobre matéria semelhante, inclusive um que fora citado alhures pela DL, *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 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)

**“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



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

FLS.	038
PROA.	152/2020
C.M.	

Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 09/05/2019)

*Vis-a-vis* dos julgados, observa-se que – além da participação popular – necessários estudos técnicos, os quais já foram apresentados, consecutórios do devido planejamento, sem qualquer desses a propositura será conduzida à porvindoura inconstitucionalidade.

Afinal, “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 (já apresentados e que têm o condão de subsidiar aquela), 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 11/2020 é constitucional, entretanto, passível de inconstitucionalidade ulterior caso não haja a efetiva participação popular 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, 09 JUN. 2020

**Paulo Landim**  
Presidente da CJLR

**José Carlos Porsani**

**Lucas Grecco**