



Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 23/2018

ASSUNTO: Ofício da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação – Parecer sobre o PLC 40/2018, que concede prazo para regularização de prédios, acréscimos e reformas, concluídas ou não, com projetos ou não, sem licença ou em desacordo com projeto aprovado e dá outras providências.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de ofício encaminhado pela Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação, solicitando parecer acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 40/2018, de iniciativa parlamentar, no qual se pretende regularizar prédios, acréscimos ou reformas, concluídas ou não, com projetos ou não sem licença ou em desacordo com projeto aprovado, embora não atendendo integralmente as exigências referentes a dimensões, pé direito, áreas mínimas, espessuras de paredes, iluminação, ventilação, recuos de divisas e de frente, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e/ou área permeável do lote, previstas na legislação municipal vigente, através de projeto completo ou simplificado.

Na justificativa do projeto, informa o proponente, em suma, que a finalidade é de “auxiliar na regularização dos prédios, acréscimos e reformas, concluídas ou não, com projetos ou não, sem licença ou em desacordo com projeto aprovado, no município de Ibitinga, concedendo prazo para que seus proprietários consigam obter a devida regularidade, haja vista que se findou a vigência da Lei Municipal nº 3.654/2013. Assim, com a nova proposta, todos poderão pedir a regularização de sua construção”.

II – DA COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR ACERCA DA MATÉRIA

A Constituição Federal, em seu artigo 30, incisos I, II e VIII, permitem à Municipalidade legislar sobre assuntos de interesse local, além de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No mesmo sentido, a Lei Orgânica Municipal (LOM), no artigo 4º, incisos I e VIII.

Portanto, o Município detém competência para regulamentar e instituir leis





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

acerca de matéria de obras e edificações, além de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

III - DA INICIATIVA CONCORRENTE PARA PROPOR PROJETOS DE LEI RELATIVOS A MEIO AMBIENTE, SEGURANÇA, POSTURAS E AFETA AO CÓDIGO DE OBRAS E AO PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Infere-se do artigo 61, *caput* e seu § 1º, da Constituição Federal, que a iniciativa sobre matéria de meio ambiente, segurança, posturas, código de obras e ao parcelamento, uso e ocupação do solo, abstratamente considerada, é concorrente, pois não se encontra dentro daquelas de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

- I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;*
- II - disponham sobre:*
 - a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
 - b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
 - c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
 - d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
 - e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
 - f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

Nessa acepção, caminham a Constituição do Estado de São Paulo¹ e a Lei

¹ Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Orgânica Municipal², as quais não reservam ao Chefe do Executivo a iniciativa de projeto de lei sobre as matérias enumeradas.

O Supremo Tribunal Federal, em recente julgado havido com repercussão geral que teve como paradigma o ARE 878.911³, tornado o Tema 917, estabeleceu os limites da competência legislativa entre Prefeito e Vereadores, com a seguinte tese:

TEMA 917 - Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2147939-23.2018.8.26.0000, em acórdão de relatoria do Desembargador Ferraz de Arruda, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, datado de 24 de outubro de 2018, em votação unânime, seguindo a recente orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal, decidiu-se o seguinte:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.811/2017, DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ LEI QUE ALTERA O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NORMA PRECEDIDA DE EXTENSO E DETALHADO ESTUDO TÉCNICO DE VIABILIDADE, BEM COMO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COM ATIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR ALTERAÇÕES QUE VISAM ATENDER NECESSIDADES ESPECÍFICAS DO MUNICÍPIO E EXPRESSAM AS VONTADES POPULAR E DOS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E RAZOABILIDADE NÃO CARACTERIZADOS - AÇÃO IMPROCEDENTE.

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo contra a Lei no 4.811,

² Art. 33 A iniciativa dos projetos de Lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e à população.

³ Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016).





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

de 21 de dezembro de 2017, do Município de Guaratinguetá que alterou e acrescentou dispositivos à Lei Municipal no 1.925, de 22 de outubro de 1986, que estabelece diretrizes básicas para uso e ocupação do solo municipal.

(...).

O autor alega, em síntese, vício da iniciativa parlamentar porque acarreta o fracionamento do plano diretor, desvinculado do planejamento urbano integral; violação aos princípios da impessoalidade e da razoabilidade pelo abrandamento de parâmetros urbanísticos em toda a cidade em benefício de construções destinadas aos locais de culto religioso, sem fundamentação técnica.

(...).

No dizer do ensinamento supra transcrito, o plano diretor é, pois, o centro do planejamento urbanístico do Município, mas isto não significa que se possa retirar a validade de normas como as diretrizes gerais, por exemplo, somente por não estarem incluídas naquele instrumento legal, ou seja, o plano diretor é o instrumento básico para definir os critérios da política urbana, mas não é o único.

(...).

O plano diretor é norma aprovada nos termos dos artigos 40 e seguintes do Estatuto da Cidade que deve contar com planejamento e participação popular. Não pode decorrer da simples vontade do administrador, mas ser oriunda de estudos técnicos que assegurem o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

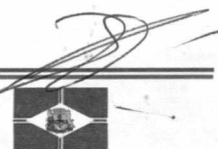
(...).

E pelo que se depreende do exame do contido nos autos, a Lei impugnada, que promoveu alteração de dispositivos do Plano Diretor, foi antecedida por estudo técnico, passou por audiência pública e espelha a vontade do Município, externada por seus Poderes Legislativo e também Executivo, como se depreende das informações prestadas por ambas autoridades.

(...).

Acrescente-se, ainda, que as normas do Plano Diretor não podem ser eternizadas, devendo, sim, se adaptar, desde que observado os procedimentos legal e constitucional atinentes à espécie, aos interesses dos munícipes locais.

(...).





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

Ressalte-se, por fim, que as matérias cuja iniciativa de lei deve ser do Chefe do Executivo são elencadas em rol taxativo que não abarca o tema ora em debate.

A questão já foi decidida pelo Supremo Tribunal Federal, nos autos da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário em Agravo no 878.911, da Relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em 'numerus clausus', no artigo 61 da Constituição do Brasil - matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Reforçou também que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal).

Vê-se, pois, que as alterações promovidas pela Lei hostilizada atendem à vontade popular e ao anseio dos Poderes Executivo (que prontamente sancionou o projeto) e Legislativo locais, não subsistindo a alegação de inconstitucionalidade.

Isto posto, julgo improcedente a ação. (grifo nosso).

Conclui-se, assim, que a iniciativa legislativa acerca de matéria alusiva a posturas, código de obras e ao parcelamento, uso e ocupação do solo, em abstrato, é concorrente entre os parlamentares e o Chefe do Poder Executivo.

IV – DA IMPRESCINDIBILIDADE DE SUJEIÇÃO DA MATÉRIA A AUDIÊNCIAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Os artigos 180, inciso II, e 191, da Constituição Estadual, estabelecem:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho,





Câmara Municipal

da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Para que a norma atenda às disposições insculpidas no artigo 180, inciso II, e 191, da Constituição Paulista, é necessário promover a democracia participativa, alcançando a elaboração da norma durante todo o trâmite processual legislativo para permitir à população, através de seus cidadãos, entidades comunitárias, órgãos e conselhos municipais competentes, participar efetivamente da produção da norma que virá a interferir no desenvolvimento urbanístico e na qualidade de vida da população, por meio de audiências públicas e participação do conselho municipal com pertinência temática.

V - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, concluo pela viabilidade jurídica quanto à competência e iniciativa, bem como pela necessidade de realização de estudos técnicos e de possibilitar a participação popular sobre as alterações pretendidas com a presente proposição, nos termos da fundamentação, sob pena de incidir em vício insanável de inconstitucionalidade, por ofensa aos artigos 180, II, e 191, da Constituição do Estado de São Paulo.

Este o meu parecer.

Ibitinga, 18 de dezembro de 2018.

PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

