

# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibatinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

### **PROCURADORIA JURÍDICA**

#### **PARECER Nº 7/2019**

**ASSUNTO:** Ofício da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação – Parecer sobre o PLC 11/2019, que altera o zoneamento do município de Ibatinga, com a seguinte ementa: “A Zona de Ocupação Especial A e B passa a ser denominada Zona de Ocupação Especial, com as atribuições idênticas da atual Zona de Ocupação Especial B”.

#### **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 11/2019, que altera o zoneamento do município de Ibatinga, com a seguinte ementa: “A Zona de Ocupação Especial A e B passa a ser denominada Zona de Ocupação Especial, com as atribuições idênticas da atual Zona de Ocupação Especial B”.

Na justificativa, o proponente, em suma, diz que a finalidade do projeto é a de que “já existiram duas Leis: Lei Complementar nº 50, de 11 de outubro de 2011 e Lei Complementar nº 86, de 12 de novembro de 2014. Assim, retornará a constante de 2009 até 11 de outubro de 2011, incluindo apenas a questão industrial”.

#### **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 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.





# Câmara Municipal

## da Estância Turística de Ibatinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

### 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 Paulo<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>, as quais não reservam ao Chefe do Executivo a iniciativa de projeto

<sup>1</sup> 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.

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





# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

de lei sobre as matérias enumeradas.

O Supremo Tribunal Federal, em recente julgado havido com repercussão geral que teve como paradigma o ARE 878.911<sup>3</sup>, 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:

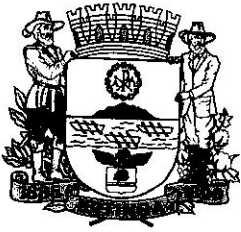
*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.811/2017, DO MUNICÍPIO DE GUARATINGUETÁ LEI QUE ALTERA O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO NORMA PRECEDIDA DE EXTENSO E DETALHADO ESTUDO TÉCNICO DE VIABILIDADE, BEM COMO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COM ATIVA PARTICIPAÇÃO POPULAR ALTERAÇÕES QUE VISAM ATENDER NECESSIDADES 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, 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*

<sup>3</sup> 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 -*

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.

(...).

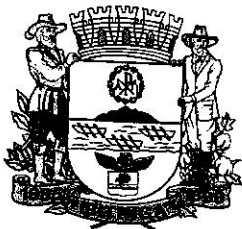
E pelo que se depreende do exame do contido nos autos, a Lei impugnada, que promoveu alteração de dispositivos do Plano Diretor, foi antecedida por estudo técnico, passou por audiência pública e espelha a vontade do Município, externada por seus Poderes Legislativo e também Executivo, como se depreende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







# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibatinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

*recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, 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.

Ressalta-se que o planejamento participativo, com o advento da Constituição, é requisito obrigatório em todas as fases do processamento dos planos urbanísticos.

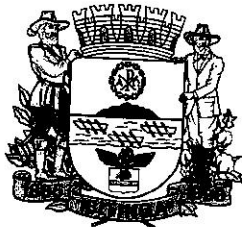
Nesse sentido:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 87, de 23 de janeiro de 2009, do Município de Pirassununga que "altera dispositivo da Lei Complementar nº 76, de 15 de fevereiro de 2007, que dispõe sobre o Zoneamento Urbano e Rural do Município de Pirassununga" – Ato normativo que promove alteração tópica nas construções de edifícios que especifica sem considerar o regramento do uso e ocupação do solo urbano, bem como as exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 180, inciso V, 181, caput e §1º, da Constituição do Estado de São Paulo – Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2012604-95.2019.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 10/05/2019).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.845, de 19 de março de 2014, do Município de Taubaté, que "revoga parte das restrições urbanísticas impostas ao Loteamento Reserva Alto do Cataguá" – Norma de uso, ocupação e parcelamento do solo – Processo legislativo – Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular – Ademais, qualquer alteração do loteamento registrado depende de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, nos termos da Lei nº*





# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

6.766/1979 – Violação aos artigos 144 e 180, incisos II e V, e 181, caput, da Constituição do Estado de São Paulo – Modulação dos efeitos (ex nunc).  
Pedido procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2272571-24.2018.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 10/05/2019).

Cumprе ressaltar que o planejamento participativo, a partir da Constituição, não está submetido à vontade dos administradores, mas é requisito obrigatório em todas as fases do processamento do planejamento, em especial dos planos urbanísticos.

### **V – CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, concluo pela inviabilidade jurídica do projeto de lei complementar em estudo, pela falta de realização de estudos técnicos e de 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, 31 de maio de 2019.

**PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI**  
**Procurador Jurídico**

