



# *Câmara Municipal*

## *da Estância Turística de Ibitinga - SP*

*- Capital Nacional do Bordado -*

PARECER JURÍDICO À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,  
LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 01/2020.

AUTORIA: VEREADOR ANTÔNIO ESMAEL ALVES DE MIRA.

Trata-se de parecer ao Projeto de Lei Complementar que pretende **Alterar a Lei Complementar nº 02, de 21. de agosto de 2009, que dispõe sobre o zoneamento do município da Estância Turística de Ibitinga, regulamenta o uso do solo e dá outras providências.**

Analisando o PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR, sobre o aspecto de constitucionalidade, dispõe a Constituição Estadual de São Paulo:

Art. 5º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo o Executivo e o Judiciário.

Art. 147. Compete privativamente ao Governador, além das atribuições previstas nesta Constituição:

II – exercer, com auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

XIV – praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

Sobre o aspecto da Legalidade, a título elucidativo, dispõe A LOM:

**ART. 29 - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:**

(...)

**IX - organização administrativa do município;**





# Câmara Municipal

## da Estância Turística de Ibitinga - SP

- Capital Nacional do Bordado -

### DA JURISPRUDÊNCIA DO TJSP.

**Ação Direta de Inconstitucionalidade:** nº 2006063-22.2014.8.26.0000

**Requerente:** Prefeito do Município de São José do Rio Preto

**Requerido:** Presidente da Câmara Municipal de São José do Rio Preto.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 11.383/2013, do Município de São José do Rio Preto. Matéria afeita ao zoneamento, uso e ocupação do solo. Competência do Poder Executivo. Alteração qualitativa de norma anterior vigente. Vício de iniciativa. Ocorrência. Reconhecimento de infringência a artigos não indicados na inicial. Possibilidade. Inconstitucionalidade da lei reconhecida. Ação procedente.

#### *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –*

*(...)*

*A Câmara Municipal, adjuvandi causa, pode colaborar indicando medidas administrativas ao Prefeito, mas não pode impor ao Executivo a tomada de medidas da exclusiva competência deste – Ação julgada procedente.*

(TJSP, **ADin N° 157.897-0/3-00-** J. 14/05/09 – RELATOR – ALOÍSIO DE TOLEDO CÉSAR).

O IGAM, no qual esta Casa é filiada, também orientou pela inviabilidade jurídica da propositura, sendo que ratificamos integralmente o referido parecer.

Assim, exaro parecer contrário à tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 01/2020, pelos vícios apontados, sem embargos de eventuais posicionamentos divergentes, que respeitamos.

Ibitinga, 09 de março de 2.020.

**RICARDO TOFI JACOB**  
**DIRETOR JURÍDICO**



Porto Alegre, 5 de março de 2020.

## Orientação Técnica IGAM nº 9.244/2020

I. O Poder Legislativo do Município de Ibatinga, solicita análise e orientações acerca de Projeto de Lei Complementar s/nº, datado de 13 de janeiro de 2020, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Altera a Lei Complementar nº 02, de 21 de agosto de 2009, que dispõe sobre o zoneamento do município da Estância Turística de Ibatinga, regulamenta o uso do solo e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria objeto do projeto de lei em análise encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Do ponto de vista do processo legislativo, a proposição em análise está elaborada como projeto de lei complementar, mas não se refere especificamente a nenhuma das matérias elencadas como típicas do processo legislativo complementar, nos termos do art. 32-A da Lei Orgânica do Município:

Art. 32-A - São objetos de leis complementares as seguintes matérias:

I - Código Tributário Municipal;

**II - Código de Obras ou de Edificações;**

III - Código de Posturas;

**IV - Código de Zoneamento;**

V - Código de Parcelamento do Solo;

**VI - Plano Diretor;**

VII - Regime Jurídico dos Servidores e seus Estatutos;

VIII - Código Sanitário;

VIII - Organização da Guarda Municipal;

IX - A criação de cargos, funções e empregos públicos do Poder Executivo.

(grifos nossos)

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante **planejamento e controle do uso**, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (grifou-se)

<sup>2</sup> Art. 4º - Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - Legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante **planejamento e controle do uso**, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; (grifou-se)

Portanto, exclusivamente as matérias descritas nos incisos I a IX do art. 32-A da L.O.M. são objeto de lei complementar.

Se a proposição em análise se deve ao fato de abordar questões referentes a edificações ou ao zoneamento urbano, esclareça-se que o projeto de lei complementar deve ser elaborado referindo-se expressamente às leis que pretende alterar, conforme destacado nos incisos II, IV e VI do art. 32-A acima transcrito.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, no contexto da propositura de um projeto de lei determinados aspectos de ordem técnica podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Nas letras de André Leandro Barbi de Souza<sup>3</sup>, a iniciativa legislativa vem a ser o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

A análise e aprovação dos projetos de edificações, sejam residenciais, comerciais, entre outros tipos, são serviços que se vinculam à atribuição técnica dos competentes órgãos da estrutura administrativa do Município, a fim de fazer conformação com as normas e a legislação urbanística local. Não se perca de vista que estas alterações da legislação devem ocorrer em um contexto de mudanças na realidade do Município, motivado pelo crescimento natural da cidade e podem se referir ao zoneamento urbano, aos usos permitidos em determinadas zonas (residencial, comercial, misto, etc), enfim, a vários aspectos que demandam estudos técnicos que somente o Executivo pode fazer por meio das Secretarias e órgãos competentes, como Obras, Planejamento, Engenharia, Urbanismo, Meio Ambiente, etc.

Por oportuno, veja-se o destaque dado pela jurisprudência dos Tribunais aos estudos técnicos que o Poder Executivo, por meio do seu órgão competente nesta matéria, realiza privativamente para definir zoneamentos, usos, alterar metragens, recuos, especificações, enfim, todas as variáveis que permeiam o planejamento urbano do território de um Município. Neste sentido, veja-se como se posiciona o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO POLÊSINE. LEI MUNICIPAL N.º 440/2004. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA DISPONDO SOBRE ORGANIZAÇÃO DE SOLO URBANO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, 10 E 82, VII, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS. AFRONTA AOS ART.**

<sup>3</sup> A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

176 E 177, § 5º TAMBÉM DA CARTA ESTADUAL. 1) Padece de vício formal a Lei Municipal n.º 440/2004, de iniciativa Legislativa que dispõe sobre organização de solo urbano, porquanto determina o art. 82, VII da Constituição Estadual **que tal iniciativa compete privativamente ao chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes**, art. 10 também da Carta Estadual. 2) Afronte também aos arts. 176 e 177, § 5º da Constituição Estadual, visto que a referida norma municipal não observou dispositivo que assegura a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas. **AÇÃO PROCEDENTE.**(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70010133213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em: 21-11-2005) (grifou-se)

Por oportuno, convém confirmar o destaque dado a tais estudos técnicos de planejamento urbano dos órgãos competentes do Executivo pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei 3.546, de 16 de abril de 2019, do Município de Andradina, **que alterou o zoneamento de diversas ruas da categoria 'comercial' para 'residencial'**, determinando, em consequência, a restituição do valor do IPTU pago a maior em 2019 – Alegação do Prefeito, autor da ação, de vício formal no processo legislativo pela não realização de audiência pública para a participação popular, além de violação frontal ao Plano Diretor do Município, como exigem os artigos 180, inciso II, e 181 da Constituição Estadual - PARTICIPAÇÃO POPULAR – Distinção conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98 – Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os **dados técnicos levantados previamente** – Exigência que se faz necessária em Municípios que não estejam obrigados a ter um Plano Diretor (mais de 20 mil habitantes), além de ser uma diretriz geral do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II) – Situação, ainda, em que a sanção do Prefeito no projeto que não foi da sua iniciativa era condição imprescindível para a regularidade do processo legislativo, não suprível pela derrubada do seu veto, ensejando a promulgação da lei pela vontade única da Casa Legislativa – **Lei declarada inconstitucional** na forma dos artigos 180, inciso II e 181 da Constituição Federal, com apoio também no Estatuto da Cidade – Ação julgada procedente.\* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2125997-95.2019.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 13/12/2019) (grifou-se)

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 306, de 09 de fevereiro de 2018, do Município de Palmital, que "dispõe sobre as alterações que especifica na Lei Complementar n. 138, de 06 de outubro de 2006 e dá outras providências". **Ato normativo que altera o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano, desvinculado do planejamento urbano integral, incompatíveis com o Plano Diretor. Ausência de planejamento ou estudo específico.** Violação aos artigos 180, caput e inciso II; 181, caput, e §1º da Constituição Estadual, bem como nos artigos 182, caput, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal. Ausência de participação comunitária. Violação aos artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Bandeirante. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação que se julga procedente, com observação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade



2135713-49.2019.8.26.0000; Relator (a): Péricles Piza; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 13/12/2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, que "dispõe sobre loteamento". **Verifica-se da análise do projeto de lei que resultou na lei ora impugnada que não ocorreram estudos técnicos para a avaliação da viabilidade da proposta**, não tendo havido, ainda, nenhum tipo de consulta à população interessada. A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população. Violação dos artigos 180, inciso II, e 191, da Constituição Estadual. Ação procedente. Noutro giro, verifica-se que a Lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, encontra-se vigente até a presente data. Dessa forma, levando em conta a necessária segurança jurídica e o interesse social envolvendo condutas de boa-fé adotadas com base na lei até então em vigor, mostra-se essencial modular os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99, atribuindo a eficácia do decidido a partir deste julgado (efeito ex nunc), respeitando-se as eventuais estruturas feitas com base na legislação, bem como as residências e estabelecimentos implantados em loteamento aprovado pela Prefeitura, na data deste julgado. Há que se ressaltar, uma vez mais, que, consoante informações prestadas pela Prefeitura do Município de Arealva, há várias famílias que habitam os loteamentos que surgiram pós-elaboração da lei ora combatida. Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal e do Colendo Órgão Especial. Por fim, esclarece-se que o simples fornecimento de prazo para o Legislativo Municipal realizar a audiência pública e sanar o vício de inconstitucionalidade, preservando-se as construções e residências que se encontrem em loteamento aprovado pela Prefeitura, com base na lei em testilha, traria as mesmas consequências do reconhecimento de constitucionalidade dessa lei, não sendo, pois, viável tal medida. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2173348-64.2019.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/11/2019; Data de Registro: 13/11/2019)

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 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) (grifou-se)

Nos julgados acima transcritos também se observa a importância dada ao



procedimento das audiências públicas, informação que não se observa no projeto de lei em análise.

Assim, como consequência do que foi informado ao longo deste item II nesta Orientação Técnica, a competência para definir usos residenciais ou comerciais nos imóveis localizados nas várias zonas e loteamentos em que se divide o território do Município bem como para dispor sobre metragens e recuos que são especificações analisadas nos projetos e autorizar as construções é atribuição privativa do Poder Executivo, por meio do seu órgão competente como uma Secretaria Municipal de Obras, o Departamento de Engenharia ou outras Secretarias, departamentos e setores que possuam esta atribuição entre suas funções.

Caso não estejam acompanhadas de estudos técnicos, as alterações carecem de justificativas técnicas que demonstrem viabilidade, conduzindo à conclusão que se tratam apenas de opiniões e não de estudos respaldados no rigor técnico. Ou seja, a questão perpassa não só pela competência da iniciativa, mas principalmente pelo aporte técnico de engenharia e arquitetura que, a bem da verdade, a Câmara de Vereadores não possui como função institucional.

**III.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade do Projeto de Lei Complementar analisado, porque as alterações pretendidas não estão demonstradas em estudos técnicos e documentos que instruem o projeto de lei no sentido de comprovar a viabilidade das alterações ao zoneamento do Município. E, de fato, nem poderiam existir tais estudos de iniciativa da Câmara Municipal, uma vez que o Legislativo não possui a competência para realiza-los em suas funções.

Outrossim, registra-se que não constam informações acerca da realização de audiências públicas para conhecimento e consulta da população sobre as alterações do zoneamento urbano do território Município, como determina a legislação específica da matéria.

Por fim, já que se trata de meritório, a título de sugestão, orienta-se que o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como objeto de Indicação para o Executivo realizar os estudos técnicos e decidir pela alteração do zoneamento em questão. Dessa forma, o Vereador preservará a autoria da proposição nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

**Roger Araújo Machado**  
OAB/RS 93.173B  
Consultor Jurídico do IGAM

**Bruno Bossle**  
OAB/RS 92.802  
Supervisor Jurídico do IGAM