



PARECER N°

354

/2023

Substitutivo nº 2 ao Projeto de Lei Complementar nº 16/2022

Processo nº 444/2022

Iniciativa: GUILHERME BIANCO

Assunto: Proíbe a instalação e o funcionamento de entidades, clubes ou escolas de tiro nas proximidades de estabelecimentos de ensino.

De proêmio, destaca-se que 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”.

Nesse 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.

Isso posto, 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, o que não ocorreu.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Poderia, a toda evidência, ter sido realizada audiência pública ou utilizado outro mecanismo de participação popular que conferisse tal efetivação.

Ademais, “ex vi” do dispositivo adrede, também posta-se necessária a realização e apresentação de estudos técnicos no caminhar da tramitação legislativa da propositura, o que também não foi feito.

À vista disso, 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.

O entendimento aqui explanado é corroborado, ao fim e ao cabo, pela jurisprudência iterativa do órgão adrede, colacionando-se aqui dois julgados recentes, entre diversos outros:



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Ação direta de inconstitucionalidade em face da Lei Complementar nº 26, de 17 de novembro de 2021, do Município de Pereiras, que "dispõe sobre a alteração do Perímetro Urbano, amplia as áreas de Unidade Territorial Industrial e dá outras providências" - Matéria que impõe a obrigatoriedade de realização de estudos técnicos prévios, além de planejamento e debates em razão dos reflexos ocasionados - Inexistência, no caso, de demonstração da realização de qualquer levantamento técnico anterior à aprovação do ato normativo - Audiências públicas que não bastam para o reconhecimento da constitucionalidade da norma na medida em que os debates devem envolver os estudos preliminares - Ofensa aos artigos 180, caput, e inciso II, e 181, caput; da Constituição Estadual, e aos os artigos 182, caput, e 30, inciso VIII, da Lei Maior - Ação procedente, com modulação dos efeitos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2111004-08.2023.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/09/2023; Data de Registro: 14/09/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 07 DE MARÇO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SANTA RITA DO PASSA QUATRO – NORMA QUE TRATA DO USO E PARCELAMENTO DO SOLO – NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PRÉVIOS – GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR – MANIFESTA OFENSA AO ART. 180, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes (art. 180, II, CE). 2. Entendimento pacificado do E. Órgão Especial no sentido de que as leis que versam sobre uso e parcelamento do solo urbano devem ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas, garantida a participação da população e de entidades comunitárias. 3. Lei Complementar nº 159, de 07 de março de 2022, do Município de Santa Rita do Passa Quatro, que trata do parcelamento em condomínio de lotes para fins residenciais e comerciais. Projeto de lei apresentado, votado e aprovado sem planejamento e sem consulta efetiva à população. Inadmissibilidade. Manifesta violação aos artigos 180, II, e 191 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Ação direta procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 3001310-87.2023.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/06/2023; Data de Registro: 30/06/2023)

Hialina a inconstitucionalidade formal do projeto frente à inexistência de estudos técnicos e participação popular.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Derradeiramente, não se desconhece o teor do novel Decreto Federal nº 11.615, de 21 de julho de 2023, no qual o art. 38, I, ensina que “na concessão de CR às entidades de tiro desportivo, o Comando do Exército observará os seguintes requisitos de segurança pública: I - distância do interessado superior a um quilômetro em relação a estabelecimentos de ensino, públicos ou privados. (...)”

Mencionado comando normativo, a bem da verdade, não interfere na possibilidade de o Município, no caso e à luz do zoneamento municipal, estabelecer norma suplementar aquele, porquanto a proposição em cotejo propõe distância superior a um quilômetro, não desvirtuando a normativa nacional.

De mais a mais, o Supremo Tribunal Federal, por motivo de segurança, entende possível que leis municipais fixem distância mínima entre postos de combustíveis e escolas, o que pode ser aplicado, “mutatis mutandis”, ao caso em apreço. “Ipsis verbis”:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO QUE INDEFERIU A EMISSÃO DE DECLARAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PARA INSTALAÇÃO DE POSTO DE COMBUSTÍVEIS. EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL QUE FIXA DISTÂNCIA MÍNIMA PARA INSTALAÇÕES DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS. ALEGADA AFRONTA AO ENUNCIADO VINCULANTE 49. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (Rcl 30986 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 21/09/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-205 DIVULG 26-09-2018 PUBLIC 27-09-2018)

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ATO ADMINISTRATIVO QUE INDEFERIU A EMISSÃO DE DECLARAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO PARA INSTALAÇÃO DE POSTO DE COMBUSTÍVEIS. EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL QUE FIXA DISTÂNCIA MÍNIMA PARA INSTALAÇÕES DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS. ALEGADA AFRONTA AO ENUNCIADO VINCULANTE 49. INOCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ESTRITA ADERÊNCIA. PRECEDENTES. RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. A jurisprudência pacífica desta SUPREMA CORTE é no sentido de que lei municipal que fixa distância mínima para a instalação de novos postos de combustíveis, por motivo de segurança, não ofende os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (RE 199101, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 30/9/2005; RE 204.187, Relatora Min. ELLEN GRACIE, Segunda Turma, DJ 2/4/2004). Por esse motivo, não há estrita aderência entre o ato impugnado e a SV 49. 2. Recurso de agravo a que se nega



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

provimento (Rcl 36.346 AgR/CE, ministro Alexandre de Moraes) Postos de gasolina. Atividade de alto risco que justifica o prudente distanciamento, na mesma área geográfica, de estabelecimentos congêneres. Inexistência de inconstitucionalidade do art. 3º, letra b, da Lei 2.390, de 16.12.74, do Município de Belo Horizonte (MG). RE conhecido, mas improvido RE 204.187/MG, ministra Ellen Gracie)

Em casos fronteirços há, entre muitos outros, os seguintes precedentes: Rcl 30.986 AgR, ministro Alexandre de Moraes; RE 237.905, ministro Gilmar Mendes; RE 247.943, ministro Eros Grau.

“Ex positis”, o Projeto de Lei Complementar nº 16/2022, bem como o substitutivo nº 2, é inconstitucional (ausência de estudos técnicos e participação popular).

Quanto ao mérito, cabe ao Plenário decidir.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 25 de setembro de 2023.

Edson Hel
Presidente da Comissão

Fabi Virgílio

Hugo Adorno