



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 legislar 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 caminho 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