

PARECER 066/2021

Parecer ao Projeto de Lei Complementar 01, de 26 de fevereiro de 2021, de autoria do Poder Executivo que “Dispõe sobre alterações na Lei Complementar 40/2006 e dá outras providências”.

Através do Projeto de Lei Complementar 01, de 26 de fevereiro de 2021, o Poder Executivo pretende promover alterações na Lei Complementar 40/2006 que “Institui a Lei Complementar de uso, ocupação, parcelamento e regularização do solo do Município da Estância Turística de São Roque”.

É o necessário.

Da competência exclusiva do Poder Executivo

A Lei de Uso, Ocupação, Parcelamento e Regularização do Solo se faz importante marco regulatório na vida das cidades, porque dela se extrai a política de organização urbana, organização físico-territorial, enfim, dá completude ao desenvolvimento social da cidade preconizado pela Constituição Federal, no bojo do art. 182.

Por isso mesmo, de se destacar que a lei de uso e ocupação do solo não é uma diretriz estática, mas dinâmica e evolutiva, a fim de ordenar o crescimento das cidades.

Como lembrava **HELLY LOPES MEIRELLES**, a elaboração do Plano Diretor e também de outros planos urbanísticos é tarefa de especialistas nos diversos setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo

ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do Prefeito. ("Direito Municipal Brasileiro", pág. 520, Ed. Malheiros, 520).

Nesse condão, os tribunais têm entendido que a iniciativa de tal propositura cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo, apesar de ser matéria de competência municipal:

"Lei Municipal de iniciativa de Vereador que altera, sem planejamento prévio, as zonas de expansão urbana - Ação Direta julgada procedente - Em certos temas urbanísticos, exigentes de prévio planejamento, tendo em vista o adequado desenvolvimento das cidades, a **iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito**, sob cuja orientação e responsabilidade se preparam os diversos planos" (ADIn nº 66.667-0/6, rei. Des. Dante Busana, julgada em 12/09/01)". (grifamos)

Portanto, no aspecto de competência para a propositura, não há óbices, visto que é competente o município para tratar da matéria, além de ser o Chefe Municipal privativamente competente para tal.

Do princípio da democracia participativa

Noutro norte, temos ainda que o projeto em deslinde deve observar a Lei Orgânica do Município, bem como outras normas federais que regem o tema. Vejamos o disposto no artigo 261 da Lei Orgânica do Município:

Art. 261. O Plano Diretor será aprovado através de lei complementar, pela Câmara Municipal, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, exigido o mesmo quórum para a aprovação das leis que estejam condicionadas ao atendimento de suas diretrizes e para as respectivas alterações.

E ainda o § 3º disciplina:

§ 3º São obrigatórias a divulgação prévia do Plano Diretor, através de seu anteprojeto, e a realização de audiências públicas para esclarecimento da população e discussão do Plano e das demais leis referidas no caput deste artigo.

Outrossim, importante fazer referência a previsão constante do Estatuto da Cidade instituído através da Lei Federal 10257/2001.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
(grifo nosso)

Para alterações nas leis municipais que, de alguma forma, tenham conteúdo sobre o plano diretor do município, zoneamento, entre outros, imprescindível a realização de audiências públicas junto à população, conforme devidamente previsto na Lei Orgânica do Município e Estatuto das Cidades.

E mais, há entendimento na doutrina, que, para que haja qualquer alteração nas referidas leis forçoso reconhecer a necessidade de

estudos técnicos sobre a matéria, que muitas vezes foge a alçada do Poder Legislativo, nesse diapasão, observa Gandra Martins observa:

"(...) A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade" (em "Comentários à Constituição do Brasil, v. 4, t. I, Saraiva, 1991, pág. 387).

No mesmo sentido, José Afonso da Silva refere que a iniciativa de legislação do Governo justifica-se por ser ele *"o único apto a cumprir a formulação política e a redação técnica dos projetos de leis, cujos fins são intimamente conexos com a atividade administrativa"* (em "Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional", RT, 1964, pág. 116).

Especificamente acerca do Plano Diretor, ensina Hely Lopes Meirelles:

"A iniciativa desse projeto de lei, embora não esteja expressamente reservada ao Executivo, só poderá ser tomada pelo prefeito (...) A complexidade técnica da elaboração de um plano diretor, na abrangência dos seus múltiplos aspectos urbanísticos, principalmente de uso e ocupação do solo urbano, exige profissional habilitado para concebê-lo (engenheiro, arquiteto ou urbanista) e equipes especializadas em pesquisa e na feitura dos diversos elementos que vão compor o projeto de lei (texto, mapas, plantas etc.). Nessas condições, a Câmara de Vereadores dificilmente estará habilitada a elaborar um projeto completo de plano diretor no Município, mas poderá, com a sensibilidade política de seus membros, aprimorar, através de emendas, o projeto recebido do

Executivo” (em “Direito Municipal Brasileiro”, 10. ed., SP, Malheiros, 1998, pág. 527).

Bem se vê que até se justifica a iniciativa de competência exclusiva do prefeito para projetos deste tema, pois depende de estudos prévios e técnicos e audiências públicas junto às entidades comunitárias que só o Poder Executivo local, por meios de seus órgãos, está apto a realizar.

Elaine Gonçalves Weiss de Souza e Mariana Barbosa de Souza, autoras de um estudo nominado “A (des)necessidade de audiências públicas como critério formal para alterações legislativas referente a plano diretor municipal” assim relatam o tema:

“A audiência pública é instrumento utilizado como elo entre atores sociais. É a intenção de coadunar interesses da sociedade e do poder público. Tem como objetivo principal resolver problemas que envolvam assuntos de interesse geral, ou seja, de interesse público relevante. Durante as audiências públicas propostas e críticas podem ser apresentadas, bem como provas, depoimentos podem ser colhidos. A audiência pública é ideal para ouvir-se a população, a comunidade diretamente ligada ao problema em questão, bem como ouvir a indicação de alternativas para o problema, as quais serão apresentadas pelos próprios atores sociais envolvidos. Esse processo democrático não submete o Poder Público à vontade da sociedade, porém, por meio dele, soluções para problemas sociais podem ser encontradas, por meio do diálogo.”

E arrematam:

“As audiências públicas detêm um papel fundamental em uma sociedade que anseia por uma democracia participativa e não representativa, nos exatos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988” (grifamos)

Pois bem, da análise da propositura, verifica-se que a minuta do projeto restou encaminhada ao Conselho Municipal da Cidade da Estância Turística de São Roque e recebeu deste órgão consultivo e deliberativo aprovação por unanimidade aos 15 de fevereiro de 2021.

Todavia, não foram juntados documentos comprobatórios da realização de audiências públicas.

Conclusão

Diante do exposto, em que pese a constitucionalidade do projeto no tocante a iniciativa, bem como a aprovação da minuta da propositura por unanimidade pelo Conselho das Cidades, em função do desprestígio da participação popular diante da ausência de audiências públicas manifesto pela ilegalidade e inconstitucionalidade do projeto.

Cabe ressaltar que a emissão do parecer por essa Assessoria Jurídica tem fundamento no artigo 185, §3º do Regimento Interno, e se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusões.

Por isso, caso a r. Comissão de “Constituição, Justiça e Redação” entenda de modo distinto, o projeto deve seguir as demais comissões (art. 233, §2º, RI), “in casu” a de “Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo” e, após, pelo Plenário, para apreciação de conveniência e oportunidade que cabe aos ilustres Vereadores.

É o parecer s.m.j

São Roque, 3 de março de 2021

VIRGINIA COCCHI WINTER
ASSESSORA JURÍDICA