



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 143 /2019.

Teresina (PI), 03 de junho de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 157/2019

Autor: Prefeito Municipal de Teresina

Ementa: "Altera dispositivos da Lei Complementar nº 3.561, de 20 de outubro de 2006, (Parcelamento do Solo Urbano do Município de Teresina), com alterações posteriores, na forma que especifica".

I – RELATÓRIO / HISTÓRICO:

O insigne Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei complementar que "Altera dispositivos da Lei Complementar nº 3.561, de 20 de outubro de 2006, (Parcelamento do Solo Urbano do Município de Teresina), com alterações posteriores, na forma que especifica".

Em mensagem de nº. 013/2019, o Chefe do Poder Executivo local esclareceu que o projeto de lei apresentado tem por objetivo alterar a Lei Complementar nº 3.561, especificamente o seu art. 21, para criar impor aos loteamentos a obrigação de entregar a infraestrutura interna de iluminação pública dentro dos parâmetros de qualidade definidos pela municipalidade.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo e por orientação e provocação do Departamento Legislativo, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

II – DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)

(...)

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016 publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá. (grifo nosso)

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante,² podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica não substitui a manifestação das Comissões especializadas e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do



disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, nenhum óbice de ordem técnico-formal existe, daí porque merecer a matéria toda consideração da edilidade no tocante a tais aspectos.

IV – ANÁLISE SOB O PRISMA CONSTITUCIONAL E LEGAL:

De início, cumpre observar que a matéria do projeto de lei em comento, consistente na promoção do ordenamento territorial de zona urbana, é de competência privativa do município, conforme se depreende da leitura do art. 12, inciso VI, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, abaixo transcrito: 3

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

(...)

VI – prover o adequado ordenamento territorial de sua zona urbana e núcleos habitacionais rurais mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo; (grifo nosso)

Nesse sentido, merece registro o disposto no artigo 20, inciso XIII, também da LOM, *in verbis*:

Art. 20. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, no que se refere ao seguinte:

(...)

XIII – ao ordenamento, ao parcelamento, ao uso e à ocupação do solo urbano; (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

A par disso, impende mencionar que a temática do parcelamento do solo urbano encontra-se regulamentada pela Lei Federal nº 6.766/79, que serve de parâmetro para as normas municipais. Sendo assim, as leis municipais deverão observar as instruções gerais da legislação federal quanto aos critérios mínimos para se realizar o parcelamento de qualquer área urbana do município.

O parcelamento do solo, nas modalidades loteamento ou desmembramento, exige a observância de, no mínimo, dois requisitos: os elementos que a lei impõe ao parcelador, no que se refere à necessidade de se implantar infraestrutura na área, e o tamanho dos lotes, que poderão variar de município para município.

Para o presente caso interessam especificamente as normas concernentes à responsabilidade pelas obras de infraestrutura básica necessária ao registro do loteamento; assim dispõe a lei federal:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

(...)

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

Portanto, conclui-se que é do loteador a obrigação de executar as obras de infraestrutura básica prevista em lei.

Superada a análise da questão sob o enfoque da competência do município, impende pontuar que a presente proposta legislativa fora apresentada sem a comprovação da participação popular, nos termos preconizados pela Constituição Estadual do Piauí, em seu artigo 191, inciso II.

Eis a redação do dispositivo citado acima, extraído da Constituição Estadual do Piauí:

Art. 191 – No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(...)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

II – a participação popular, na elaboração de planos, programas e projetos que visem à solução de problemas urbanos;

Dito isso, é imperioso assinalar que a Constituição Federal assegura aos Municípios autonomia, porém, determina-lhes respeito aos princípios da própria Constituição Federal e da Constituição Estadual (art. 29), entre eles a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) e o planejamento urbano na política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 e § 1º)

A respeito do tema ora discutido, merece registro as lições do renomado mestre administrativista, o saudoso Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 13ª Ed., pág. 517):

As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano é urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até edificações particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares.

A propósito, confira também os ensinamentos de José Nilo de Castro:

As políticas de controle do solo urbano e a implementação de uma política de assentamento racional, justo, ordenado do homem na cidade se impõem, para salvá-los, seja o homem, seja a cidade, enquanto habitante e espaço habitável... Os municípios a este intento, devem cercar-se de especialistas na área de engenharia, urbanismo, saneamento, sociologia, juristas entre outros - ou contratar firmas especializadas de consultoria, a fim de que se faça diagnóstico completo da cidade, coletando-se-lhes os objetivos. Obrigatoriamente participarão da elaboração do plano diretor as associações representativas da comunidade, além de se abrir oportunidade de iniciativa de projeto de lei a população." (In Direito Positivo, Del Rey, Belo Horizonte, p. 263/265).



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Sobre o assunto, vale colacionar os julgados seguintes, evidenciando a imprescindibilidade da participação popular em projetos dessa natureza, além do adequado planejamento administrativo (gênios acrescidos).

AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 2.505/12 do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. Ausência de participação da comunidade e de trabalho técnico para elaboração do projeto de lei. Afronta aos artigos 180, II e 191 da Carta Bandeirante e por força do que dispõe o art. 144 da citada Carta Estadual ao artigo 182, caput, da Constituição Federal. Precedentes da Corte. Ação procedente, modulados os efeitos da declaração” (TJSP, ADI 2098360-48.2014.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, v.u., 15-10-2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 310, DE 24 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE ASSIS QUE ALTEROU O INCISO VI DO ARTIGO 3º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DO CÓDIGO DE PARCELAMENTO DO SOLO, PERMITINDO O PARCELAMENTO DE ÁREAS MENORES QUE 125 M². AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AOS ARTS. 180, II, 182E 191, TODOS DA CARTA BANDEIRANTE, APLICÁVEIS AOS MUNICÍPIOS POR FORÇA DO ARTIGO 144 DA CITADA CARTA. PRECEDENTES DA CORTE. AÇÃO PROCEDENTE (TJSP, ADI 2106779-23.2015.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, v.u., 23-09-2015).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei municipal nº 5.962 de 2010, de iniciativa do Chefe do Executivo, criando corredores comerciais e de serviços. Imprescindíveis, não só prévios estudos ou planejamento administrativo, mas também a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas, máxime quando, como no caso, emendas parlamentares ao projeto de lei do Chefe do Executivo promoveram alterações tópicas e casuísticas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2010301-84.2014.8.26.0000, Evaristo dos Santos São Paulo, D.J. 17/09/14).

Ação direta de inconstitucionalidade Lei nº 6.359, de 7 de junho de 2013, do município de Bauri Lei que dispõe sobre o zoneamento transformando ruas e quarteirões que especifica em corredores comerciais e de serviços Ausência de participação comunitária no processo legislativo Inconstitucionalidade Violação dos arts. 180, II, e 191 da Constituição do Estado Ação julgada procedente. (Direta de Inconstitucionalidade nº 0168001-94.2013.8.26.0000. Rel. Ferreira



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

Rodrigues, Dj. 23/04/14).

(...) As leis impugnadas, de origem parlamentar, foram sancionadas pelo Prefeito Nelas, entretanto, há inegável e direta interferência no zoneamento e no planejamento urbano do Município, ao estabelecer a criação de corredores comerciais e de serviços, bem como ampliação das zonas residenciais e de comércio, sem o necessário e prévio estudo administrativo, a que o Poder Executivo é o único habilitado a promover. Em outras palavras, relacionada com o uso e ocupação do solo, a iniciativa legislativa sobre a matéria é do Prefeito, porque dependente de estudos prévios e técnicos que só o Poder Executivo Municipal, por meio de órgãos próprios, pode realizar" (TJSP, ADI 172.585-0/0-00, Órgão Especial, rei. Des. José Roberto Bedran, j. 27.05.2009).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. DECLARATÓRIA. LEGISLAÇÃO MUNICIPAL QUE PREVÊ O PARCELAMENTO DE ÁREA RURAL PARA FINS URBANOS. AFRONTA ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI FEDERAL Nº 6.766/79. MATÉRIA ATINENTE À COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE. ART. 24, I DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. OBSERVÂNCIA COGENTE PELOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. ART. 8º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. NECESSIDADE DE PRÉVIA CONSULTA POPULAR. ART. 177, § 5º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INOBSERVÂNCIA, AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70023538432, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Silveira Difini, Julgado em 18/08/2008).

Com a explanação acima, é possível vislumbrar que a validade e legitimidade da norma urbanística, em virtude dos condicionamentos e limitações que impõe à atividade e aos bens dos particulares e de seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, pressupõe participação popular em sua elaboração.

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do insigne proponente.

V- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ora tratado, pelos motivos acima detalhados.

Av. Marechal Castelo Branco, 625 – Bairro Cabral – 64000-810 – Teresina (PI)
CNPJ nº 05.521.463/0001-12



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES
Assessoria Jurídica Legislativa

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Flavielle Carvalho Coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT

Flavielle Carvalho Coelho
Assessora Jurídica Legislativa - CMT
Mat.: 07883-2