



PARECER AJL/CMT Nº 268/2019

Teresina (PI), 09 de dezembro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 304/2019

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: “DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DE TERESINA, DENOMINADO 'PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL - PDOT', E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

I – RELATÓRIO

O insigne Prefeito Municipal apresentou Projeto de Lei que “DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DE TERESINA, DENOMINADO 'PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL - PDOT', E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

A justificativa da proposição legislativa está anexada aos autos do processo.

É, em síntese, o relatório.

1

II – DO 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:

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)


Valquiria Gomes da Silva
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 - CMT

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



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, 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.

2

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.


Valquíria Gomes da Silva
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 - CMT

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



III – ANÁLISE SOB O PRISMA LEGAL E CONSTITUCIONAL:

No que tange aos aspectos legais, vale informar que o Direito Urbanístico passou a ocupar posição destacada após o advento da Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 182, preconizou a fixação de diretrizes gerais, em nível nacional, para a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público Municipal.

Foi com fundamento no já citado art. 182 que sobreveio a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominado Estatuto da Cidade.

Nas palavras de Kiyoshi Harada, em sua obra Direito Urbanístico – Estatuto da Cidade e Plano Diretor Estratégico, publicado pela NDJ, diz que:

“Esse estatuto veio para fazer atuar com maior intensidade o princípio da cidadania, que se constitui em um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Daí por que ele estabelece diretrizes gerais, enumera os instrumentos de política urbana, dispõe sobre o principal instrumento normativo executor dessa política e formula regras de gestão democrática da cidade, objetivando assegurar aos habitantes o direito às cidades sustentáveis. E para assegurar ao exercício desse direito público subjetivo, o próprio estatuto cuidou de definir o seu conteúdo como sendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”. (pág. XVII – prefácio)

Estabeleceu os objetivos da política urbana a serem alcançados por meio de ordenação do uso e ocupação do solo urbano, de expansão do território urbano e da função social da propriedade, ficando evidente através de uma simples visualização desses objetivos e do conteúdo do direito às cidades sustentáveis, para concluir que a propriedade privada, de natureza individualizada, cedeu lugar à propriedade de finalidade social.

Mesmo assim, a superestimação do princípio da função social da propriedade, entretanto, não pode implicar anulação do direito de propriedade, nem imposição de restrições ao seu exercício além dos limites constitucionais.



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

O artigo 182 e o artigo 30 da Constituição Federal dispõem que compete ao município executar as políticas públicas de desenvolvimento urbano em seu território e a elaborar seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado e estabelecer as normas de edificação, loteamento, zoneamento urbano e rural, observada, a função social da propriedade, devendo o plano diretor ser submetido à análise e aprovação pela Câmara Municipal, valendo conferir:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.”

“§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

A Lei Federal 10.257/01, denominada “Estatuto da Cidade” estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que devem ser observadas pelos municípios na confecção ou alteração de seus planos diretores. São as chamadas formalidades necessárias de tramitação.

O referido Estatuto destaca a função social da propriedade e da cidade, sua sustentabilidade, sua gestão democrática, dentre outros princípios, senão vejamos:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;



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

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

O artigo 43 do Estatuto da Cidade estabelece o princípio da “Gestão Democrática da Cidade” para elaboração do Plano Diretor, valendo conferir:

“Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

...

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;



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

§ 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;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Assim ainda que o Poder Executivo tenha realizado audiências públicas anteriormente, a Câmara Municipal também deverá fazê-lo durante a tramitação do Projeto de Lei Complementar, como condição de validade, garantindo a participação dos cidadãos, das entidades representativas de vários seguimentos da sociedade e de órgãos consultivos da sociedade, conforme o entendimento dos Tribunais pátrios, valendo conferir:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar n.º 42. De 14 de dezembro de 2011. Plano Diretor do Município de Caraguatatuba, versando sobre as diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano e à preservação do meio ambiente. Projeto de lei de autoria do Executivo. Alteração pela Câmara de Vereadores, mediante introdução de emendas supressivas, modificativas, aditivas e corretivas, sem realização de estudos técnicos. Ausência, ademais de participação do Conselho Municipal de Meio Ambiente ou da população, por meio de audiência pública ou de qualquer outra forma de participação comunitária Estadual. Violação dos artigos 180, inciso II, e 191, caput da Constituição Estadual. Precedentes do C. Órgão Especial. Mantida a eficácia de um dos dispositivos impugnados (art. 346), por se referir apenas à cláusula de aplicação da lei e revogação das disposições em sentido contrário. Ação Julgada parcialmente procedente.” (TJSP ADI 00831038520128260000, Relator (a): Antônio Luiz Pires Neto, Data do Julgamento: 23/01/2013)”

“Revela-se clara a exigência da participação efetiva da população do Município na elaboração das diretrizes e normas concernentes ao desenvolvimento urbano. Não se trata de simples regra, e, sim, de verdadeira diretriz interpretativa de toda lei relativa ao desenvolvimento urbano. A participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida com 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

Valquiria Gomes da Silva
Assessoria Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 - CMT

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

elaboração de cada lei que venha causar sério impacto na vida da comunidade. (TJSP, ADI 0052634-90.2011.8.26.0000. J. 27/03/2013)

O art. 43 trata da Gestão Democrática da cidade, com matriz constitucional no art. 1º e no art. 29, XII, que proclama o Estado Democrático de Direito, com fundamento, dentre outros, na cidadania, e prescreve a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, respectivamente.

No entanto, se constatou que não foram juntados ao processo legislativo em análise o edital de convocação das audiências públicas bem com as respectivas atas que comprovem suas realizações.

Ultrapassados os aspectos formais para a regular tramitação do projeto, passamos à análise dos dispositivos e do próprio conteúdo jurídico face às determinações constitucionais, do estatuto da cidade, da Lei Orgânica do Município e demais legislações correlatas.

Assim, verificamos apenas que está correta a competência municipal em razão⁷ da matéria para legislar, bem como, que está correta a iniciativa do Projeto de Lei Complementar, eis que a política de desenvolvimento urbano será executada através do Poder Executivo, devendo ser observada a maioria absoluta dos membros da Câmara, para aprovação do projeto, nos moldes da Lei Orgânica Municipal.

Sobre a questão do IPTU reduzido ou qualquer outro meio que tem como objetivo incentivar proprietários e cidadãos através de benefícios fiscais, apesar de estar previsto no estatuto da Cidade entendemos que somente poderá se concretizar através de lei específica, observado as regras tributárias e normas da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00).

A Lei de Responsabilidade Fiscal é bem clara quando se refere a renúncia de receita, dispondo no art. 14 que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária na qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em deva iniciar sua vigência e

Valquíria
Valquíria Gomes da Silva
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 - CMT

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

nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelos menos uma das condições dos incisos I e II do mesmo dispositivo.

Com efeito, mesmo com a previsão legal no Plano Diretor e Estatuto da Cidade, obrigatoriamente, qualquer incentivo deverá ser via lei específica, considerar as regras de direito tributário e observância aos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por último, cumpre destacar que esta assessoria jurídica não teve condições de analisar se a proposição legislativa em comento atendeu a todas as exigências legais na elaboração do Plano Diretor, devido ao exíguo prazo entre a leitura do projeto e a realização das reuniões das comissões pertinentes.

Em arremate, considerando os argumentos supracitados forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

8

IV- CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado por vislumbrar vício de que obsta sua normal tramitação.

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


VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3


Valquíria Gomes da Silva
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 - CMT

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