



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

MEMORANDO Nº. 055/2022/AJL-CMT

Teresina (PI), 04 de agosto de 2022.

A Sua Excelência o Senhor

Antônio José Lira

Vereador Líder do Prefeito na Câmara Municipal de Teresina - PI

Assunto: Solicitação de informações e Sugestões ao Projeto de Lei Complementar (PLC) 150/2022 - Dispõe sobre a Outorga Onerosa do Direito de Construir, cria o Fundo Especial de Outorga do Direito de Construir, e dá outras providências".

Senhor Vereador Líder do Prefeito,

Considerando a temática abordada nos autos (processo legislativo nº 882/2022), esta Assessoria Jurídica vem, primeiramente, pontuar que a proposição em referência (PLC Nº 150/2022) fora apresentada sem a comprovação da participação popular, em desconformidade com o que preconiza o ordenamento jurídico, especialmente a Constituição Estadual do Piauí, em seu artigo 191, inciso II.

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

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Osasco. Lei Complementar nº 283, de 11 de dezembro de 2014, revogando as alíneas "a" e "b" do inciso II do artigo 75 da Lei nº 1.485, de 12 de outubro de 1978, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; (ii) Lei Complementar nº 285, de 11 de dezembro de 2014, revogando o inciso II do artigo 21 da Lei nº 2.070, de 08 de novembro de 1988, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; e (iii) Lei Complementar nº 315, de 10 de novembro de 2016, que "cria nova modalidade de outorga onerosa do direito de construir, altera e acrescenta incisos ao caput do art. 2º da Lei Complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2018". OFENSA ÀS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 180, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Reconhecimento. **Leis impugnadas que, apesar de versarem sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, II), foram votadas e aprovadas sem que seus respectivos projetos tenham sido (previamente) submetidos a estudos técnicos e participação popular. Exigência que abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, ou seja, tudo quanto diga respeito a diretrizes e regras relativas ao desenvolvimento urbano, e não apenas as questões de zoneamento. Ademais, é o próprio texto constitucional que contempla mecanismos de fiscalização, a cargo do Poder Judiciário, para extirpar do ordenamento jurídico qualquer ato (de quaisquer Poderes do***



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Estado) que lhe sejam contrastantes, como ocorre no presente caso, daí porque – afastada a hipótese de invasão de seara reservada dos membros eleitos – é de ser reconhecida a alegada inconstitucionalidade por ofensa às disposições dos mencionado artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista. Como já foi decidido por este Órgão Especial, "a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2101166-80.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 26/09/2019)

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 12.709/17 (dispõe sobre outorga onerosa do direito de construir e regularização de construções não licenciadas e dá outras providências), de São José do Rio Preto. Iniciativa parlamentar. Desconformidade com o Plano Diretor. Inconstitucionalidade, ainda, por se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Vício de iniciativa. **Matéria acerca de desenvolvimento urbano. Processo legislativo desenvolvido, também, sem efetiva participação comunitária. Descabimento. Desrespeito aos artigos 5º, caput, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a', 144, 180, inciso II e 181 da Constituição do Estado. Ação procedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2087513-79.2017.8.26.0000; Relator (a): Borelli Thomaz; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/12/2017; Data de Registro: 17/12/2017)

Partindo do exposto 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.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Noutro ponto, quanto à técnica legislativa, esta Assessoria Jurídica vem, respeitosamente, recomendar **a alteração do art. 7º da proposição**, tendo em vista que a exigência pecuniária referente à outorga onerosa não tem natureza tributária.

Impende assinalar que os tributos são prestações pecuniárias compulsórias, não sendo dado ao particular delas se eximir; já a contrapartida da outorga onerosa é uma faculdade conferida ao proprietário, quando e se quiser construir acima do coeficiente de aproveitamento básico.

Portanto, não sendo compulsória a outorga onerosa, mas sim uma faculdade conferida aos proprietários para adquirir o direito de construir além do coeficiente de aproveitamento básico, não se pode dizer que possua natureza tributária. Aliás, é desse modo que entende também o E. STF (grifos acrescentados):

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. SOLO CRIADO Solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. PRESTAÇÃO DE DAR CUJA SATISFAÇÃO AFASTA OBSTÁCULO AO EXERCÍCIO, POR QUEM A PRESTA, DE DETERMINADA FACULDADE. ATO NECESSÁRIO. ÔNUS. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário. 3. ÔNUS DO PROPRIETÁRIO DE IMÓVEL URBANO. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao Poder Público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da Constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da CB]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido. (RE 387047, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2008, DJe-078 DIVULG 30-04-2008 PUBLIC 02-05-2008 EMENT VOL- 02317-04 PP-00799 RTJ VOL-00204-03 PP-01314 LEXSTF v. 30, n. 355, 2008, p. 263-287; grifou-se).



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

Ante o exposto, solicita-se a juntada da documentação comprobatória da participação popular durante a elaboração do projeto de lei em referência, bem como a alteração do art. 7º pelas razões acima expendidas.

Por último, vale acrescentar que, no caso de acatamento das sugestões, deverá ser feita a substituição do projeto original pelo alterado junto ao Departamento Legislativo da Câmara Municipal de Teresina, para fins de registro no sistema eletrônico de tramitação das proposições.

Respeitosamente,

Flavielle e. coelho
FLAVIELLE CARVALHO COELHO
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA
MATRÍCULA 07883-2 CMT
Flavielle Carvalho Co.
Assessora Jurídica Legislativa - C.M.T.
Mat.: 07883-2