PARECER JURÍDICO Nº 93/2024

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 17/2024

PROPONENTE: PODER EXECUTIVO
REQUERENTES: COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

Assunto: Institui o Plano Diretor do Município de Pilar do Sul, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal; da Lei nº 10.257, de10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município e dá outras providências.

I - RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Legislativa desta Casa, para a emissão de parecer de caráter **opinativo**, o Projeto de Lei Complementar nº 17/2024 de 26 de abril de 2024 de autoria do Poder Executivo Municipal, para análise quanto aos aspectos referentes à técnica legislativa, legalidade, juridicidade e constitucionalidade.

O mencionado Projeto de Lei Complementar contempla a revisão do Plano Diretor do Município de Pilar do Sul (Lei nº 208/2006), resultado da assessoria da empresa Oliver Arquitetura Ltda com as propostas advindas das audiências públicas e das propostas que foram apresentadas pelos diversos setores da administração municipal, apreciadas e aprimoradas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Neste processo também foi considerado as revisões das Leis de Uso e Ocupação do Solo (Lei nº 1.110/1992) e de Parcelamento (Lei nº 1.192/1994).

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passe-se à apreciação sob o prisma jurídico.

II – DA INEXISTÊNCIA DE VÍCIOS DE TÉCNICAS LEGISLATIVA

Preambularmente, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da "técnica legislativa". Isso porque o **ordenamento jurídico tem no vernáculo sua base de legitimidade e de expressão**, razão pela qual o correto emprego da linguagem tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia umbilicalmente ligada à segurança jurídica.

Neste contexto, é oportuno enaltecer que, no Projeto de Lei Complementar em referência, **não foram detectadas inconsistências de redação, não havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada**. O texto do projeto de lei é coerente e objetivo, atendendo aos anseios de generalidade, abstração e efeito vinculante, atributos indispensáveis a qualquer texto legislativo.

Ademais, foram observados os requisitos da Lei Complementar nº 95/1998 e do Decreto Federal nº 9.191/2014. Eventuais vícios redacionais, de grafia, concordância ou de formatação poderão ser corrigidos em redação final, mantido o sentido literal do texto.

III – ANÁLISE JURÍDICA.

Inicialmente, cumpre esclarecer que a presente análise do Projeto de Lei Complementar versa sobre os aspectos jurídicos e sua conformação com a Constituição Federal de 1988 e as Leis Nacionais.

Prefacialmente, importante destacar ainda que o exame desta Procuradoria Legislativa cinge-se tão somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base os documentos juntados, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, cuja análise é de exclusiva responsabilidade dos setores competentes.

Assim sendo, informa que escapa da alçada desta Procuradoria Legislativa a análise política da Lei Complementar que se pretende analisar, as quais foram discutidas em órgãos técnicos da Prefeitura Municipal por engenheiros, arquitetos, técnicos em várias áreas do conhecimento, envolvendo o planejamento municipal, bem como a sociedade, portanto, será analisado a matéria unicamente sob a ótica jurídica.

Outrossim, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Casa de Leis a utilização ou não dos fundamentos expostos.

III.1 – DA ADMISSIBILIDADE E DA CONSTITUCIONALIDADE.

O presente Projeto de Lei Complementar apresenta os **REQUISITOS INTRÍNSICOS DE ADMISSIBILIDADE e de CONSTITUCIONALIDADE**, haja vista que se trata de matéria de interesse local, nos termos do art. 30, inciso I da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e art. 11, inciso XIV da Lei Orgânica Municipal (LOM):

> *CF/88 - Art. 30. Compete aos Municípios:*
> ***I – legislar sobre assuntos de interesse local;***
> *(...)*

> *LOM – Art. 11 – Ao Município compete legislar, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:*
> *(...)*
> *XIV – elaborar e executar o Plano Diretor e os Programas que o regulamentam como instrumento básico da política de desenvolvimento, de expansão urbana e de planificação do ambiente rural, assegurando o crescimento de sua agroindústria;*

Alexandre de Moraes afirma que "interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)" [1].

III.2 – DA IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA O MUNICÍPIO

O referido Projeto de Lei Complementar em análise visa dar suporte legal e normativo à atualização do Plano Diretor do Município de Pilar do Sul, que remonta 18 (dezoito) anos atrás.

Cabe ainda destacar a importância de tal projeto, o qual impactará diretamente todos os cidadãos pilarenses, eis que todo o traçado de crescimento e desenvolvimento do Município será traçado pelo mesmo.

Sobre o assunto em questão, o professor Hely Lopes Meirelles diz:

> *"O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade."*[2]

A CF/88 define como obrigatórios os planos diretores para cidades com população acima de 20.000 habitantes (art. 182,§1º, da CF), bem como o Plano Diretor é o instrumento básico da política municipal de desenvolvimento urbano (art. 182,§4º, da CF):

[1] In Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740.
[2] Direito Municipal Brasileiro – 14ª Edição Atualizada – págs. 538.

> *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. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016)*
> *§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.*
> *(...)*
> *§4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:*
> *I – parcelamento ou edificação compulsórios;*
> *II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;*
> *III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.*

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) reafirma essa diretriz, estabelecendo o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 39 e 40), bem como que a implementação, revisão ou alterações no Plano Diretor ou legislação urbanística demandam estudos técnicos e devem ser – por imposição formal – precedidas de participação popular, mediante realização de audiências públicas e consulta à sociedade civil e à população.

> *Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.*
> *Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*
> *§1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.*
> *§2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.*
> *§3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.*

§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.
§5º (VETADO).

O Estatuto da Cidade permite uma ruptura com as práticas tradicionais de planejamento e regulação urbanística, propondo uma ação pública de indução, isto é, o poder público não apenas define o que seria desejável acontecer em cada pedaço da cidade, mas também adota um conjunto de instrumentos para fazer com que isso realmente aconteça, interagindo com o mercado e intervindo diretamente em seus mecanismos.

Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbana. Ou seja, é justamente o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações que envolvem a propriedade urbana. Tem, portanto, uma importância imensa para o município.

III.3 – DA LEGALIDADE DO PLANO DIRETOR

No que se refere à **LEGALIDADE**, esta não se encontra prejudicada, haja vista que todo o trabalho realizado pelo Poder Executivo Municipal foi apoiado por uma ampla divulgação e publicação de material em relatórios, vídeos, transmissões ao vivo e em redes sociais, além de audiência pública com a presença dos cidadãos pilarenses.

O projeto em análise estabelece a alteração necessária para a adequação à realidade específica do Município de Pila do Sul, restando, no entanto, a participação e aprovação por esta Casa Legislativa.

Logo, nos termos de toda a legislação aplicável à espécie – Constituição Federal de 1988, Leis Infraconstitucionais, Lei Orgânica Municipal e Regimento Interno desta Cada de Leis – o projeto é legal e constitucional.

IV - CONCLUSÃO

Quanto ao mérito da propositura do projeto de Lei em análise, refoge às atribuições e competências desta Procuradoria Legislativa nele incursionar-se.

Cabe tão somente aos Vereadores, no exercício da função legislativa, ponderar pela adequação da medida em face dos interesses públicos, respeitando-se, para tanto, as formalidades legais e regimentais.

Cumpre esclarecer, conclusivamente, que todo o exposto se trata de **PARECER OPINATIVO**, ou seja, tem caráter unicamente **TÉCNICO-OPINATIVO**.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

> *"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública **não é ato administrativo**. Nada mais é do que **a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão**, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex ofício da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador". (in Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Marco Aurélio de Melo – STF). (Grifo nosso).*

O Prof. Hely Lopes Meirelles, em sua incontestável obra "Direito Administrativo Brasileiro", Editora Malheiros, ensina que:

> *"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou".*

Pelo exposto, restrito aos aspectos jurídicos e considerando o caráter meramente **OPINATIVO** do presente parecer, conclui-se pela **boa técnica legislativa, constitucionalidade, juridicidade e legalidade**, tendo em vista a observância das disposições constitucionais e legais pertinentes, estando apto à tramitação e deliberação plenária, cabendo aos nobres parlamentares à análise da conveniência e oportunidade do projeto.

Assim, emite-se **parecer favorável** ao Projeto de Lei Complementar nº 17/2024.

Importante salientar ainda que, a emissão de parecer por esta Procuradoria Legislativa não substitui os pareceres das Comissões Permanentes, porquanto essas são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Este projeto de lei deverá ser submetido à análise das Comissões permanentes, para emissão de parecer e posterior inclusão na ordem do dia, devendo, após, a proposta ser discutida e votada, nos termos do art. 65 regimental, mediante manifestação da maioria qualificada de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara (art. 65, inciso II, alínea b do Regimento Interno).

É o parecer, salvo melhor juízo das Comissões Permanentes e do Plenário desta Casa Legislativa. Estando esta análise plenamente fundamentada, encaminho-a a Vossas Excelências me coloco à disposição para esclarecimentos de eventuais dúvidas.

Pilar do Sul-SP, 15 de maio de 2024.

DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Assinado de forma digital por DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Dados: 2024.05.15 12:18:15 -03'00'

DANIELE CRISTINA DE SOUZA
Advogada - OAB/SP nº 379.041.