



PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER N° 89

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 1.071

PROCESSO N° 85.969

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL**, o presente projeto de lei complementar institui o novo Código de Obras e Edificações.

A propositura foi instruída com a justificativa (fls. 78/79) e a cópia da Lei Complementar n° 174/1996 (fls. 80/129)..

A Procuradoria Jurídica, através do Despacho n° 208 (fls. 130/132) opinou pela realização de audiência pública (artigo 180, inciso III, da CE) convidando as unidades de gestão correlatas, assim como os Conselhos Municipais pertinentes, o MPSP, a Associação de Engenheiros, em reforço a real e efetiva participação popular e embasamento técnico-jurídico.

Nesse aspecto, a realização de audiência pública é necessária para atendimento dos termos da Constituição Estadual (art. 180, II):



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 2.786/2005 de São José do Rio Pardo - Alteração sem plano diretor prévio de área rural em urbana - Hipótese em que não foi cumprida disposição do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo que determina a participação das entidades comunitárias no estudo da alteração aprovada pela lei - Ausência ademais de plano diretor - **A participação de Vereadores na votação do projeto não supre a necessidade de que as entidades comunitárias se manifestem sobre o projeto** - Clara ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual - Ação julgada procedente.” (TJSP, ADIN 169.508.0/5, Comarca de São Paulo, Rel. Des. Aloísio de Toledo César, j. 18.02.2009, grifo nosso)

“Ação direta de inconstitucionalidade - Leis nº 1.305 de 5 de setembro de 2001; 1.340 de 27 de fevereiro de 2002 e 1.336 de 19 de fevereiro de 2002 que dispõe sobre a transformação de área rural em área urbana - **Ausência de estudos técnicos, oitiva da comunidade** e Plano Diretor à época da aprovação das leis - Clara intenção de majoração de arrecadação municipal - Violação ao princípio da democracia participativa e artigos 111, 144, 152, I, II e III, 180, II, V, 181, 191 e 196 da Constituição Estadual - Ação procedente” (TJSP, ADI 147.253-0/7-00, Órgão Especial, v.u., 20-02-2008, grifo nosso).



A audiência pública foi realizada, após prévia e ampla publicidade, no dia 18 de abril de 2021, nos termos regimentais (artigos 213 e 214, do RI).

Por força da audiência pública e para o aperfeiçoamento da propositura, o Alcaide encaminhou **duas mensagens aditivas modificativa** ao projeto (fls. 137/138 e 140/143).

É a síntese do necessário.

PARECER.

Do código de obras e edificações

O Código de Obras é o instrumento que permite à Administração Municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações.

No código de obras que estão definidos os conceitos básicos que garantem o conforto ambiental, segurança, conservação de energia, salubridade e acessibilidade, com o



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

objetivo de permitir uma melhor qualidade de vida para as pessoas, seja na área urbana ou rural do município.

Em suma, o referido *codex* estabelece normas técnicas para todo tipo de construção, definindo também, os procedimentos de aprovação de projeto e licenças para execução de obras, bem como os parâmetros para fiscalização do andamento da obra e aplicação de penalidades.

Em suma: a matéria é da órbita do Município de Jundiaí.

Da iniciativa

A iniciativa de matéria relacionada à preservação do meio ambiente não é privativa do Alcaide, consoante precedente do E. TJ/SP, em sede de ADI, cuja ementa transcrevemos:

ADI 9036576-92.2007.8.26.0000
Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei
Relator(a): Ribeiro dos Santos
Comarca: São Paulo
Órgão julgador: Órgão Especial
Data do julgamento: 21/05/2008
Data de registro: 22/08/2008
Outros números: 1527770000

Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade de lei - Lei n. 11.173, de 13 de abril de 2007, do Município de Ribeirão Preto



*- Proíbe a utilização de água para a limpeza de calçadas e logradouros públicos, impondo multa a munícipes e obrigações à Administração Pública Municipal, à Guarda Municipal e ao DA ERP - Departamento de água e esgoto de Ribeirão Preto — Diploma de origem parlamentar e promulgado pelo Presidente da Câmara Municipal, depois de enviado projeto ao Prefeito, que silenciou - Alegado vício de iniciativa - **Matéria relacionada com o meio ambiente e, portanto, de iniciativa concorrente** — Vício de iniciativa, contudo, decorrente de ter a lei estabelecido obrigações administrativas a servidores públicos, cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo local ~ Ação julgada procedente.*

E mesmo se analisarmos o tema sobre a ótica do direito atinente à paisagem urbana (aqui se insere a matéria urbanística) notamos que a temática não é privativa do Alcaide.

Fazemos um alerta no sentido de que colhemos o conceito da expressão “paisagem urbana” do E. TJ/SP, na AC 737371510, da lavra do Des. Oliveira Santos:

“(...) a ordenação dos elementos que compõem a paisagem urbana, definindo como paisagem urbana o espaço aéreo e a superfície externa de qualquer elemento natural ou constituído, tais como água, fauna, flora, construções, edifícios, anteparos, superfícies aparentes de equipamentos de infraestrutura, de



segurança e veículos automotores, anúncios de qualquer natureza, elementos de sinalização urbana, equipamentos de informação e comodidade pública e logradouros públicos e visíveis por qualquer observador situado em áreas de uso comum do povo.”

Volvendo ao tema, em matéria de direito parlamentar, a regra é a iniciativa legislativa pertencente ao Poder Legislativo; exceção é a atribuição de reserva a certa categoria de agentes, entidades e órgãos, e que, por isso, não se presume. Corolário é a devida interpretação restritiva às hipóteses de iniciativa legislativa reservada, perfilhando tradicional lição salientando que:

*“a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica” (J. H. Meirelles Teixeira. **Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593).***



Posto isso, as reservas de iniciativa legislativa a autoridades, agentes, entidades ou órgãos públicos diversos do Poder Legislativo devem sempre ser interpretadas restritivamente na medida em que, ao transferirem a ignição do processo legislativo, operam reduções a funções típicas do Parlamento e de seus membros. Neste sentido, colhe-se da Suprema Corte:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (STF, ADI-MC 724-RS, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27-04-2001).

“As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo” (RT 866/112).

“A disciplina jurídica do processo de elaboração das leis tem matriz essencialmente constitucional, pois residem, no texto da Constituição - e nele somente -, os princípios que regem o procedimento de formação legislativa, inclusive aqueles que concernem ao exercício do poder de iniciativa das leis. - A



teoria geral do processo legislativo, ao versar a questão da iniciativa vinculada das leis, adverte que esta somente se legitima - considerada a qualificação eminentemente constitucional do poder de agir em sede legislativa - se houver, no texto da própria Constituição, dispositivo que, de modo expresso, a preveja. Em consequência desse modelo constitucional, nenhuma lei, no sistema de direito positivo vigente no Brasil, dispõe de autoridade suficiente para impor, ao Chefe do Executivo, o exercício compulsório do poder de iniciativa legislativa” (STF, MS 22.690-CE, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 17-04-1997, v.u., DJ 07-12-2006, p. 36).

Em específico, sobre o tema, a decisão monocrática do Min. Marco Aurélio, do E. STF, mencionando precedentes da referida Corte Constitucional (**ADI 3394/AM, ADI 2464/AP e MC na ADI 724/RS**), no **Recurso Extraordinário nº 672.210/RS** em que restou assentado que o tema (paisagem urbana) não é da iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Esse entendimento restou igualmente evidenciado pelo E. STF, no RE 742532 SP, rel^a. Min^a. CARMEN LÚCIA, que reconheceu a constitucionalidade da **Lei Complementar de Jundiaí nº 472/2009**, que obrigou a construção de fraldários em prédios comerciais.



Excerto do referido julgado deslinda a
questão:

“(…)

O parecer da Procuradoria-Geral da República acolhe a jurisprudência deste Supremo Tribunal, que assentou ser restritiva a interpretação dada aos dispositivos constitucionais nos quais se confere iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo, pois a regra é ser competência também do Poder Legislativo iniciar o processo legislativo. Assim, por exemplo:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca” (ADI n. 724-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 27.4.2001).

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que não há violação, por vício de iniciativa, ao art. 61, § 1º, II, ‘e’, da Constituição Federal, quando a norma impugnada não cria, extingue ou altera órgãos administrativos, bem como quando não institui nova atribuição à órgão integrante da administração estatal” (ADI n. 2.528, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 7.12.2015).



“Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.344, de 29 de abril de 2010, do Município de Contagem/MG, que obriga agências bancárias a instalarem divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes que aguardam atendimento. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, cuidando, tão somente, de impor obrigações a entidades privadas, quais sejam, as agências bancárias do município, que deverão observar os padrões estabelecidos na lei para a segurança e o conforto no atendimento aos usuários dos serviços bancários, de modo que o diploma em questão não incorre em vício formal de iniciativa. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os municípios detêm competência legislativa para dispor sobre segurança, rapidez e conforto no atendimento de usuários de serviços bancários, por serem tais matérias assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, Constituição Federal), orientação ratificada no julgamento da Repercussão Geral no RE nº 610221-



RG, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (DJe de 20/08/10). Precedentes. 3. Agravo regimental não provido” (ARE n. 756.593-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 12.2.2015). (...)”

Por fim, o **tema 917 do E. STF** sedimentou o entendimento que a matéria é da competência concorrente municipal.

Da participação popular e segmentos técnicos especializados (artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual)

A audiência pública foi realizada sem intercorrências desabonadoras e nos termos regimentais, cumprindo-se os ditames do artigo 180, inciso II, da CE.

Os conselhos e entidades foram convidados a participar da audiência pública e a contribuir com o tema, ofertando vossas manifestações.

Observamos que a existência de manifestações de conselhos que integram a estrutura do Poder Executivo não elidem a Câmara Municipal de Jundiaí de promover a audiência públicas de que trata o artigo 180, inciso II, da CE, sob pena de inconstitucionalidade.



Nesse sentido já decidiu o E. TJ/SP:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município - Necessidade de ser o processo legislativo - tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera — integrado por estudos técnicos e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu — **Audiência do Conselho Municipal de Política Urbana que não supre a exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa** – Ação procedente” (TJSP, ADI 0207644- 30.2011.8.26.0000, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 21-03-2012)

A audiência pública foi realizada e contribuiu para o fomento e debate do tema.

Das mensagens aditivas modificativas ofertadas

A mensagem aditiva modificativa I ao presente projeto de lei, conforme consta de sua justificativa buscou “*conferir maior exatidão, objetividade e clareza ao projetado art. 49*” (*sic* – fls. 137, *in fine*).



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Por sua vez, a mensagem aditiva modificativa II ao presente projeto de lei buscou “*atender as demandas da sociedade e as sugestões técnicas da UGC, FUMAS e MPSP*” (*sic* – fls. 143, *in medio*).

Pelas justificativas constantes das mensagens aditivas modificativas, verifica-se que buscaram atender aos reclamos apontados na audiência pública realizada para discussão do presente projeto.

De forma objetiva, com todo respeito e acatamento, **notamos que as mensagens aditivas modificativas não trouxeram alterações substanciais no projeto de lei e buscaram acolher os apontamentos derivados da audiência pública realizada** (inclusive apontamento do MPSP). Todavia, nossa observação não retira dos Nobres Edis a necessidade de avaliação do tema.

Noutro falar, cabe aos Nobre Edis, na condição de “*juízes do interesse público*” averiguarem se as mensagens aditivas modificativas trouxeram alterações significativas no projeto de lei. **Na hipótese afirmativa caberá a realização de nova audiência pública, sob pena de o projeto ser considerado inconstitucional**, consoante precedente jurisprudencial do E. TJSP, tirado de caso análogo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO



DO SOLO – PROCESSO LEGISLATIVO SUBMETIDO À PARTICIPAÇÃO POPULAR – VOTAÇÃO, CONTUDO, DE PROJETO SUBSTITUTIVO QUE, A DESPEITO DE ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS DO PROJETO INICIAL, NÃO FOI LEVADO AO CONHECIMENTO DOS MUNICÍPES – VÍCIO INSANÁVEL – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA.

(...)

*‘O projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito de participar em audiência pública. Nada obstante, a manobra política adotada subtraiu dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação. **Cumprer ressaltar que 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 idéias 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’ (TJSP, ADI 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, m.v., 05-05-2010, grifo nosso).*



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

A presente observação se coloca para o fim de que os Nobre Edis possam avaliar esse tema que tem reflexos importantes na constitucionalidade da propositura. Pondere-se que o caso apontado pelo E. TJSP é da apresentação de um **projeto substitutivo** pelo Alcaide – algo distinto do projeto em análise.

Conclusão.

O projeto de lei é constitucional e legal. No mérito, dirá o Soberano Plenário.

Comissões a serem ouvidas.

Deverão ser ouvidas a Comissão de Justiça e Redação – CJR e Comissão de Políticas Urbanas e Meio Ambiente – COPUMA.

Quórum.

Maioria absoluta (art. 43, inciso II, parágrafo único da L.O.M.).

É o parecer.

Jundiaí, 30 de abril de 2021.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Jurídico

Samuel Cremasco Pavan de Oliveira
Agente de Serviços Técnicos



Câmara Municipal de Jundiaí
São Paulo

Pedro Henrique O. Ferreira
Agente de Serviços Técnicos

Gabriely Alves Barberino
Estagiária de Direito

Anni Gabrieli Satsala
Estagiária de Direito

Marissa Turquetto
Estagiária de Direito