



**PROCURADORIA JURÍDICA  
PARECER Nº 143**

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 1.018**

**PROCESSO Nº 77.379**

De autoria do Vereador **GUSTAVO MARTINELLI**, o presente projeto altera a Lei Complementar 518/2012 que veda, no Território de Gestão da Serra do Japi, pelo prazo que especifica, procedimentos administrativos para fins imobiliários e correlatos, para ampliar esse prazo.

A propositura foi instruída com a cópia da Lei Complementar nº 518/2012.

A Procuradoria Jurídica, através do Despacho nº 18 (fls. 06/11) opinou pela realização de audiência pública (artigo 180, inciso III, da CE) e oitiva de órgãos técnicos e comissões temáticas permanentes, em reforço a real e efetiva participação popular e embasamento técnico-jurídico.

Foram colacionados aos autos pareceres favoráveis da **DAE S/A** (fls. 16/18), do **COMDEMA** (fls 22) e do **Conselho de Gestão da Serra do Japi** (fls. 24).



A audiência pública foi realizada, após prévia e ampla publicidade, no dia 27 de abril de 2017, nos termos regimentais 9artigo 213, do RI).

É a síntese do necessário.

## **PARECER.**

### ***Da temática envolvendo a proteção do meio ambiente.***

A Constituição Federal de 1988 elevou a tutela do bem ambiental à condição de direito/garantia fundamental.

Esse caráter já foi proclamado pelo próprio Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup>, quando do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540/DF, em acórdão do qual foi relator o eminente Ministro Celso de Mello (Julgamento proferido pelo Tribunal Pleno, em 1/9/2005. DJ de 3-2-2006, p. 14.)

**“MEIO AMBIENTE - DIREITO À PRESERVAÇÃO DE SUA INTEGRIDADE (CF, ART. 225) - PRERROGATIVA**

<sup>1</sup> Conforme parecer do Procurador de Justiça, Dr. MAURÍCIO AUGUSTO GOMES, na condição de Procurador Geral de Justiça Delegado, inserto na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Autos n. 164.489.0/8-00, Autor: Prefeito Municipal de Valinhos, Objeto de impugnação: Lei Municipal n. 4.255, de 6 de março de 2008, de Valinhos.

(in: [http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria\\_Juridica/Controle\\_Constitucionalidade/ADIns\\_3\\_Pareceres/ADIN-16448908\\_15-07-08.htm](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/Assessoria_Juridica/Controle_Constitucionalidade/ADIns_3_Pareceres/ADIN-16448908_15-07-08.htm), acessoa aos 28/04/2017).



QUALIFICADA POR SEU CARÁTER DE  
METAINDIVIDUALIDADE - DIREITO DE TERCEIRA  
GERAÇÃO (OU DE NOVÍSSIMA DIMENSÃO) QUE  
CONSAGRA O POSTULADO DA SOLIDARIEDADE -  
NECESSIDADE DE IMPEDIR QUE A TRANSGRESSÃO A  
ESSE DIREITO FAÇA IRROMPER, NO SEIO DA  
COLETIVIDADE, CONFLITOS INTERGENERACIONAIS -  
ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE  
PROTEGIDOS (CF, ART. 225, § 1º, III) - ALTERAÇÃO E  
SUPRESSÃO DO REGIME JURÍDICO A ELES  
PERTINENTE - MEDIDAS SUJEITAS AO PRINCÍPIO  
CONSTITUCIONAL DA RESERVA DE LEI - SUPRESSÃO  
DE VEGETAÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO  
PERMANENTE - POSSIBILIDADE DE A  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, CUMPRIDAS AS  
EXIGÊNCIAS LEGAIS, AUTORIZAR, LICENCIAR OU  
PERMITIR OBRAS E/OU ATIVIDADES NOS ESPAÇOS  
TERRITORIAIS PROTEGIDOS, DESDE QUE  
RESPEITADA, QUANTO A ESTES, A INTEGRIDADE DOS  
ATRIBUTOS JUSTIFICADORES DO REGIME DE  
PROTEÇÃO ESPECIAL - RELAÇÕES ENTRE ECONOMIA  
(CF, ART. 3º, II, C/C O ART. 170, VI) E ECOLOGIA (CF,  
ART. 225) - COLISÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS -  
CRITÉRIOS DE SUPERAÇÃO DESSE ESTADO DE  
TENSÃO ENTRE VALORES CONSTITUCIONAIS  
RELEVANTES - OS DIREITOS BÁSICOS DA PESSOA



HUMANA E AS SUCESSIVAS GERAÇÕES (FASES OU DIMENSÕES) DE DIREITOS (RTJ 164/158, 160-161) - A QUESTÃO DA PRECEDÊNCIA DO DIREITO À PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE: UMA LIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL EXPLÍCITA À ATIVIDADE ECONÔMICA (CF, ART. 170, VI) - DECISÃO NÃO REFERENDADA - CONSEQÜENTE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. A PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO MEIO AMBIENTE: EXPRESSÃO CONSTITUCIONAL DE UM DIREITO FUNDAMENTAL QUE ASSISTE À GENERALIDADE DAS PESSOAS.

E no corpo do V. Aresto:

*“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das presentes e futuras gerações, esse direito de titularidade coletiva e de caráter transindividual (RTJ 164/158-161). O adimplemento desse encargo, que é irrenunciável, representa a garantia de que não se instaurarão, no seio da coletividade, os graves conflitos intergeracionais marcados pelo desrespeito ao dever de solidariedade, que a*



*todos se impõe, na proteção desse bem essencial de uso comum das pessoas em geral. Doutrina. A ATIVIDADE ECONÔMICA NÃO PODE SER EXERCIDA EM DESARMONIA COM OS PRINCÍPIOS DESTINADOS A TORNAR EFETIVA A PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE.*

*A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a "defesa do meio ambiente" (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL (CF, ART. 3º, II) E A NECESSIDADE DE PRESERVAÇÃO DA INTEGRIDADE DO*



*MEIO AMBIENTE (CF, ART. 225): O PRINCÍPIO DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FATOR DE OBTENÇÃO DO JUSTO EQUILÍBRIO ENTRE AS EXIGÊNCIAS DA ECONOMIA E AS DA ECOLOGIA.*

*O princípio do desenvolvimento sustentável, além de impregnado de caráter eminentemente constitucional, encontra suporte legitimador em compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro e representa fator de obtenção do justo equilíbrio entre as exigências da economia e as da ecologia, subordinada, no entanto, a invocação desse postulado, quando ocorrente situação de conflito entre valores constitucionais relevantes, a uma condição inafastável, cuja observância não comprometa nem esvazie o conteúdo essencial de um dos mais significativos direitos fundamentais: o direito à preservação do meio ambiente, que traduz bem de uso comum da generalidade das pessoas, a ser resguardado em favor das presentes e futuras gerações. O ART. 4º DO CÓDIGO FLORESTAL E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67/2001: UM AVANÇO EXPRESSIVO NA TUTELA DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE.*

*A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais consagrados no art. 225 da Lei Fundamental,*



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

*estabeleceu, ao contrário, mecanismos que permitem um real controle, pelo Estado, das atividades desenvolvidas no âmbito das áreas de preservação permanente, em ordem a impedir ações predatórias e lesivas ao patrimônio ambiental, cuja situação de maior vulnerabilidade reclama proteção mais intensa, agora propiciada, de modo adequado e compatível com o texto constitucional, pelo diploma normativo em questão.*

*Somente a alteração e a supressão do regime jurídico pertinente aos espaços territoriais especialmente protegidos qualificam-se, por efeito da cláusula inscrita no art. 225, § 1º, III, da Constituição, como matérias sujeitas ao princípio da reserva legal.*

*É lícito ao Poder Público - qualquer que seja a dimensão institucional em que se posicione na estrutura federativa (União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) - autorizar, licenciar ou permitir a execução de obras e/ou a realização de serviços no âmbito dos espaços territoriais especialmente protegidos, desde que, além de observadas as restrições, limitações e exigências abstratamente estabelecidas em lei, não resulte comprometida a integridade dos atributos que justificaram, quanto a tais territórios, a instituição de regime jurídico de proteção especial (CF, art. 225, § 1º, III)”.  
2*



*Portanto, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito constitucional fundamental.”*

Materialmente, portanto, a temática é da órbita do Município de Jundiaí, conforme já decidiu o E. STF, ao analisar o artigo 225, da CRB:

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei municipal que altera regime de ocupação do solo de zona de proteção ambiental. Lei municipal é a via própria para alteração do regime de ocupação do solo. [RE 519.778 AgR, rel. min. **Roberto Barroso**, j. 24-6-2014, 1ª T, DJE de 1º-8-2014.]

A Constituição do Brasil atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de defender um meio ambiente ecologicamente equilibrado. [CB/88, art. 225, §1º, III]. A delimitação dos espaços territoriais protegidos pode ser feita por decreto ou por lei, sendo esta imprescindível apenas quando se trate de alteração ou supressão desses espaços. Precedentes. [MS 26.064, rel. min. **Eros Grau**, j. 17-6-2010, P, DJE de 6-8-2010.] = RE 417.408 AgR, rel. min. **Dias Toffoli**, j. 20-3-2012, 1ª T, DJE de 26-4-2012

**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*



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

*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.”*

Volviendo 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 expreso, 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 (JUNTAMOS CÓPIA) em que restou assentado que o tema (paisagem urbana) não é da iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

**Em suma:** a iniciativa parlamentar é cabível sobre a ótica do meio ambiente e da paisagem urbana.

***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, citadas alhures.



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

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. **Outras manifestações de órgãos técnicos que forem encartadas aos autos, desde que não discrepem das demais (apontando para legalidade do projeto), prescindem de análise da Procuradoria Jurídica da Casa, evidencia que apontamos *ad cautelam*.**



***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 de 2/3 da Câmara (art. 44, § 1º, I, da L.O.M. - simetria com o quórum da LC 518).

É o parecer.

Jundiaí, 28 de abril de 2017.

*Ronaldo Salles Vieira*  
Ronaldo Salles Vieira  
Procurador Jurídico

*Fábio Nadal Pedro*  
Fábio Nadal Pedro  
Procurador Geral

*Elvis Brassaroto Aleixo*  
Elvis Brassaroto Aleixo  
Estagiário de Direito

*Julia Arruda*  
Julia Arruda  
Estagiário de Direito

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 672.210 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. MARCO AURÉLIO**  
**RECTE.(S)** : **MUNICÍPIO DE LAJEADO**  
**ADV.(A/S)** : **VENÂNCIO EUGENIO DIERSMANN**  
**RECDO.(A/S)** : **CÂMARA DE VEREADORES DE LAJEADO/RS**  
**ADV.(A/S)** : **ULISSES COLETTI**

**DECISÃO**

**ORDENAÇÃO DA PAISAGEM URBANA  
– INICIATIVA DE LEI – PRECEDENTES –  
RECURSO EXTRAORDINÁRIO –  
NEGATIVA DE SEGUIMENTO.**

1. Eis a síntese do acórdão impugnado mediante o extraordinário (folha 69):

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA.** Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que institui o Projeto “Tapume Educativo” e dispõe sobre o aproveitamento dos tapumes de construções civis como painéis de pintura e de mensagens educativas no Município de Lajeado. Lei que não cria despesas ao executivo ou interfere na organização e funcionamento da administração. Vício de iniciativa não configurado Art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal e do art. 60, II, “d”, e 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Ausência também de vício material. Mensagens educativas e de cunho social. **JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO, POR MAIORIA.**

## RE 672210 / RS

Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submetem-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas. Nesse sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.394/AM, relator ministro Eros Grau, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.464/AP, relatora ministra Ellen Gracie, e Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 724/RS, relator ministro Celso de Mello.

A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O dever de promover a ordenação da paisagem urbana incumbe ao município, pelo qual respondem indistintamente as instâncias políticas representativas dos interesses locais.

2. Assim, verificada a ausência de proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, descabe cogitar de vício formal de lei resultante de iniciativa parlamentar.

3. Nego seguimento a este extraordinário.

4. Publiquem.

Brasília, 5 de setembro de 2013.

Ministro MARCO AURÉLIO  
Relator