

**PROCURADORIA JURÍDICA**  
**PARECER Nº 278**

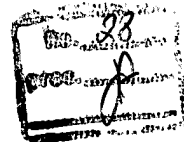
**PROJETO DE LEI Nº 12.279**

**PROCESSO Nº 78.005**

De autoria do Vereador PAULO SÉRGIO MARTINS, ANTONIO CARLOS ALBINO, DOUGLAS DO NASCIMENTO MEDEIROS, FAOUAZ TAHA, GUSTAVO MARTINELLI, LEANDRO PALMARINI, MARCELO ROBERTO GASTALDO, RAFAEL ANTONUCCI, ROBERTO CONDE ANDRADE, VALDECI VILAR MATHEUS e WAGNER TADEU LIGABÓ o presente projeto veda, em área situada no Bairro Aeroporto, entre a Avenida Antonio Pincinato e a Rodovia Dom Gabriel Paulino Bueno Couto, pelo prazo que especifica, procedimentos administrativos para fins imobiliários e correlatos.

A propositura foi instruída com a planta de fls. 07.

A Procuradoria Jurídica, através do Despacho nº 45 (fls. 08/11) 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**<sup>1</sup> (fls 23/24) e **Prefeitura Municipal**<sup>2</sup> (fls. 22).

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

É a síntese do necessário.

#### **PARECER.**

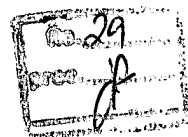
#### ***Da temática envolvendo a proteção do meio ambiente.***

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

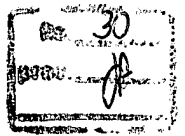
Esse caráter já foi proclamado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540/DF, em acórdão do qual foi relator o eminente Ministro Celso de Mello (Julgamento proferido pelo Tribunal Pleno, em 1/9/2005. DJ de 3-2-2006,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

<sup>1</sup> O COMDEMA, juntou seu parecer na audiência pública para a qual foi convidado e ofertou sugestões e emenda, **que foi acolhida pelos autores da propositura (.cfe fls. 26)**

<sup>2</sup> A Prefeitura anotou que a medida é salutar, mas é insuficiente para a proteção integral da área, não apontando sugestões de aprimoramento da propositura.



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

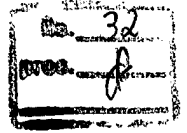
*“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício 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*

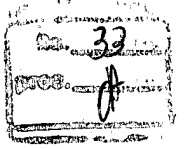
J



*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.*

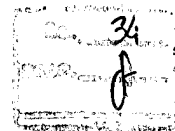
*A Medida Provisória nº 2.166-67, de 24/08/2001, na parte em que introduziu significativas alterações no art. 4º do Código Florestal, longe de comprometer os valores constitucionais*



*consagrados no art. 225 da Lei Fundamental, 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)".*



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

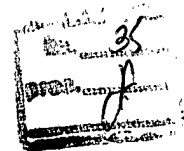
Materialmente, portanto, a temática é da órbita do Município de Jundiaí, conforme já decidiu o E. STF, ao analisar o artigo 225, da CRB:

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



*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

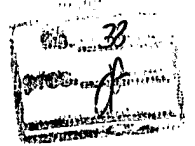
A



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).*

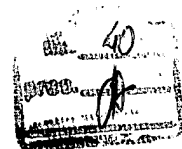
Em específico, sobre o tema, a decisão monocrática do Min. Marco Aurélio, do E. STF, mencionando precedentes da referida Corte Constitucional (ADI 3394/AM, ADI 2464/AP e MC na ADI 724/RS), no **Recurso Extraordinário nº 672.210/RS (JUNTAMOS CÓPIA)** em que restou assentado que o tema (paisagem urbana) 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 convidadas a participar da audiência pública e a contribuir com o tema, ofertando vossas manifestações. Pondere-se que isto efetivamente ocorreu



com relação ao COMDEMA que participou da audiência pública e apresentou sugestão de emenda, prontamente acolhida pelos Edis.

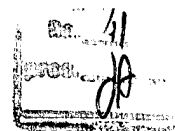
Desta maneira, tem-se por equalizada a atuação de um órgão consultivo/deliberativo do Poder Executivo (*in casu*, o COMDEMA) com o princípio da separação dos poderes (artigo 2º, da CF e artigo 5º, da CE). Explica-se: como órgão integrante do Poder Executivo este não pode exigir a sua prévia manifestação, quando o tema inicia no Poder Legislativo, pena de malferir o princípio da separação dos poderes (o tema não é de iniciativa privativa do Alcaide).

Desta forma, a participação do órgão na audiência pública (exigência da Constituição Estadual) é o meio de viabilizar sua atuação concomitante e conforme à Constituição Federal e Estadual.

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, de forma real e efetiva, para o fomento e debate do tema.

***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.




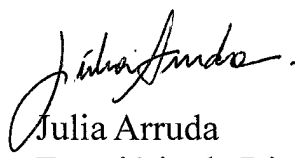
*Quórum.*

1º, I, da L.O.M.).  
Maioria de 2/3 da Câmara<sup>3</sup> (art. 44, §

É o parecer.

Jundiaí, 14 de julho de 2017.

  
Fábio Nadal Pedro  
Procurador Geral

  
Julia Arruda  
Estagiário de Direito

---

<sup>3</sup> Por limitar o processamento de procedimentos administrativos para fins imobiliários há afetação, ainda que indireta, na ordenação urbanística do Município (paisagem urbana), razão pela qual opinamos pela observância do quórum mais restrito.