

PROCURADORIA JURÍDICA
PARECER Nº 278

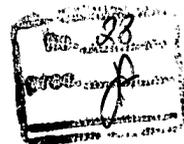
PROJETO DE LEI Nº 12.279

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**¹ (fls 23/24) e **Prefeitura Municipal**² (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.

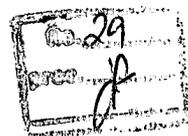
Da temática envolvendo a proteção do meio ambiente.

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

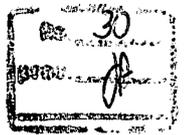
Esse caráter já foi proclamado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.540/DF, em acórdão do qual foi relator o eminente Ministro Celso de Mello (Julgamento proferido pelo Tribunal Pleno, em 1/9/2005. DJ de 3-2-2006,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

¹ 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)**

² 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:

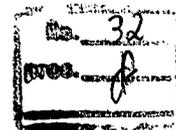
“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Trata-se de um típico direito de terceira geração (ou de novíssima dimensão), que assiste a todo o gênero humano (RTJ 158/205-206). Incumbe, ao Estado e à própria coletividade, a especial obrigação de defender e preservar, em benefício das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

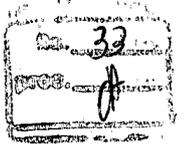
J



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.”

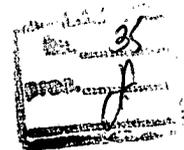
Materialmente, portanto, a temática é da órbita do Município de Jundiaí, conforme já decidiu o E. STF, ao analisar o artigo 225, da CRB:

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.

A



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

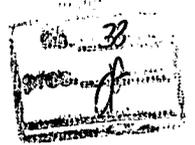
A



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).

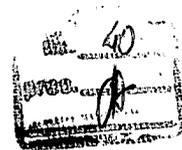
Em específico, sobre o tema, a decisão monocrática do Min. Marco Aurélio, do E. STF, mencionando precedentes da referida Corte Constitucional (ADI 3394/AM, ADI 2464/AP e MC na ADI 724/RS), no **Recurso Extraordinário nº 672.210/RS (JUNTAMOS CÓPIA)** em que restou assentado que o tema (paisagem urbana)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

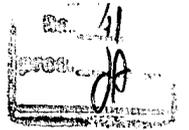
Desta maneira, tem-se por equalizada a atuação de um órgão consultivo/deliberativo do Poder Executivo (*in casu*, o COMDEMA) com o princípio da separação dos poderes (artigo 2º, da CF e artigo 5º, da CE). Explica-se: como órgão integrante do Poder Executivo este não pode exigir a sua prévia manifestação, 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.



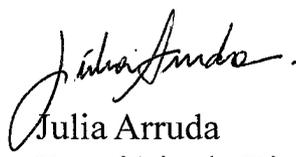
Quórum.

Maioria de 2/3 da Câmara³ (art. 44, §
1º, I, da L.O.M.).

É o parecer.

Jundiaí, 14 de julho de 2017.


Fábio Nadal Pedro
Procurador Geral


Julia Arruda
Estagiário de Direito

³ 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.