



ASSESSORIA JURÍDICA

PARECER Nº 82/2023

Ementa: **PLC Nº 048/2023**. AUTORIA **PREFEITO**. ALTERA LC Nº 048/2017. DISCIPLINA O USO, OCUPAÇÃO, E PARCELAMENTO DO MUNICÍPIO DE PARATY. INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO QUANTO À REALIZAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS, AUDIÊNCIAS PÚBLICAS OU OUTROS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. VIOLÇÃO AO DIREITO À GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE. BEM ESTAR DA POPULAÇÃO. **INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE DO R. PROJETO**.

1. Relatório

Trata-se de solicitação de parecer jurídico encaminhado a esta assessoria jurídica referente ao **Projeto de Lei Complementar nº 048/2023**, de autoria do Exmo Sr. **Prefeito** Municipal, que altera dispositivos da Lei Complementar nº 048/2017 que disciplina o uso, ocupação, e parcelamento do solo para fins urbanos e estabelece o Zoneamento do Município do Paraty. Nos termos da Mensagem nº 041/2023, o projeto visa o aperfeiçoamento da legislação urbanística além de complementar dispositivos que carecem de regulamentação, havendo pedido de apreciação e votação de forma **urgente, urgentíssima** em razão da relevância da matéria e do interesse público envolvido. Verifica-se que na mensagem não há qualquer menção se houve e quais estudos técnicos foram realizados para embasar as alterações pretendidas, bem como não há informação quanto à realização de audiências públicas ou outros mecanismos de participação popular. É o relatório.

2. Fundamentação

Verifica-se que o projeto versa sobre ordenamento territorial, matéria de interesse local para fins do exercício da competência legislativa municipal, nos termos do artigo 30, da Constituição Federal de 1988:

Art. 30. Compete aos Municípios:



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



I - legislar sobre assuntos de interesse local;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

O artigo 7º, da Lei Orgânica do Município de Paraty possuem idêntica previsão:

Art. 7º - Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

XIII – planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, especialmente em sua zona urbana;

A Magna Carta prevê expressamente que cabe ao Município executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes legais:

*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**. Grifo.*

Portanto, não há qualquer vício de iniciativa ou de competência legislativa.

Conforme excerto acima transcrito, a CF88 previu normas específicas quanto à política de desenvolvimento urbano.

É princípio do Estado Brasileiro, Democrático e social de Direito, a participação popular no processo de tomada de decisão administrativa ou legislativa, cujo objetivo é garantir que a opinião pública tenha espaço, especialmente para que aqueles que possam ser afetados diretamente pela decisão tenham oportunidade de se manifestarem durante o processo em que ela é tomada.

O **Estatuto da Cidade**, Lei nº 10.257/2001, aponta como diretrizes para a política de ordenamento urbano: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; a **gestão democrática** por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



urbano; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; (art. 2º, incisos I, II, III e XII da Lei Federal nº 10.257/2001), cabe destacar o art. 43:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

II – debates, audiências e consultas públicas; Grifou-se.

No âmbito estadual, a **Constituição do Rio de Janeiro** também assegura a gestão participativa na política de desenvolvimento urbano:

Art. 234. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

(..)

III - participação ativa das entidades representativas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(...)

*Art. 359. Na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais, o Município observará o disposto nos artigos 182 e 183, da Constituição da República, de modo a **promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade** e condições de vida urbana digna. Grifou-se.*

Na esfera municipal, a **Lei Orgânica de Paraty** também disciplina a matéria:

Art. 202 - O Poder Executivo Municipal assegurará:

a) a participação dos indivíduos e de entidade representativas dos interesses da coletividade em todas as fases do planejamento municipal, principalmente na elaboração e implantação dos Planos Diretores Urbano e Rural e do Plano Municipal de Gestão do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais;

b) a participação das entidades ambientalistas no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos concernentes ao meio ambiente municipal inclusive quando realizados através de consórcios com outros municípios;



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



c) participação de entidades ambientalistas em igualdade de condições com os representantes da sociedade civil e do Poder Público no Conselho Municipal da Defesa e do Meio Ambiente, a participação da coletividade nas audiências públicas para a discussão de projetos públicos e privados que acarretem impactos ambientais.

(...)

Art. 205 - O Poder Executivo dará publicidade e informará adequada e periodicamente à população sobre:

a) o levantamento ecológico do território municipal:

(...)

V – as normas sobre uso e ocupação do solo urbano e rural;

(...)

XI – todas as fases do planejamento municipal, notadamente a elaboração e execução dos Planos Diretores Urbano e Rural;

(...)

XIII – todas as fases de elaboração e execução do Plano Municipal de Gestão do meio Ambiente e dos Recursos Naturais;

Parágrafo Único – A realização de audiências públicas para a discussão e análise dos impactos ambientais de determinadas atividades, especificando-se, obrigatoriamente, o dia, a hora e o local, bem como a matéria a ser discutida e os autores do requerimento de sua realização:

a) a Câmara de Vereadores assegurará a publicidade e a informação adequada à população sobre projetos de lei em matéria de meio ambiente, patrimônio histórico-cultural e urbanismo;

b) a publicidade e a informação deverão se dar previamente às decisões administrativas e às votações legislativas, assegurando prazo suficiente para eventual manifestação da coletividade; Grifou-se.

Salienta-se que o que projeto também não foi instruído com a manifestação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano ou conselho municipal equivalente.

Oportuno colacionar a jurisprudência dos Tribunais sobre a matéria:

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO AJUIZADA PELO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE BARRA DO PIRÁÍ IMPUGNANDO A LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 007 DE 2019, QUE "DISPÕE SOBRE **ALTERAÇÃO NO CÓDIGO DE PARCELAMENTO DO SOLO**, DANDO NOVA REDAÇÃO AO CAPÍTULO IV - DA CONSTITUIÇÃO DE ÁREAS DE USO PÚBLICO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS." 1. Lei de iniciativa do Poder Executivo que, durante sua tramitação, sofreu emendas parlamentares. 2. Como é consabido, o uso e parcelamento do solo são atividades administrativas, representativas de atos de*



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



gestão. Assim, ao Chefe do Executivo Municipal é reservada a iniciativa de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. 3. A reserva de iniciativa, contudo, não implica vedação de emenda de origem parlamentar, desde que pertinente à matéria da propositura e não acarrete aumento de despesa (artigo 113, I, CERJ). 4. Assim, ao menos em tese, não haveria óbice à realização de emendas parlamentares na norma em exame. 5. Contudo, tratando-se de parcelamento do solo urbano, as emendas parlamentares deveriam ter sido precedidas de participação popular, notadamente considerando que as alterações promovidas implicaram em redução da área destinada ao uso público. 6. A exigência de participação popular, no entanto, não foi observada quando da edição das referidas emendas. 7. Como ressaltado pela Procuradoria de Justiça, "a Constituição Estadual encerra o capítulo sobre competência dos Municípios (artigo 359, caput) asseverando que, **na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano, o Município deverá promover e assegurar a gestão democrática e participativa da cidade. Essa ode à democracia participativa e, muito especialmente, ao planejamento participativo, permeia todo o diploma constitucional**, como se observa, por exemplo, nos artigos 345, VII, 234, III, 236 da Carta Estadual." 8. Destarte, ante **A INOBSERVÂNCIA DA EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR, RESTA EVIDENCIADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA**. Precedentes deste Órgão Especial. 9. Agravo interno interposto contra decisão que indeferiu a liminar que resta prejudicado. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO A QUE SE NEGA CONHECIMENTO. (TJ-RJ - ADI: 00827708420198190000 201900700317, Rel. Des. BENEDICTO ULTRA ABICAIR, 08/08/2022, OE - SECRETARIA DO TRIBUNAL PLENO E ORGAO ESPECIAL, Publicação: 16/08/2022). Grifou-se.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.553, DE 09 DE AGOSTO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA – MATÉRIA RELATIVA AO DESENVOLVIMENTO URBANO – **NORMA QUE TRATA DO USO E PARCELAMENTO DO SOLO – NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PRÉVIOS - GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR** – ART. 180, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes (art. 180, II, CE). 2. Entendimento pacificado do E. Órgão Especial no sentido de que as **leis que versam sobre uso e parcelamento do solo urbano devem ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas, garantida a participação da população e de entidades comunitárias**. 3. Lei nº 4.553, de 09 de agosto de 2021, do Município de Itapeva, que trata do desdobro de lotes em determinadas vias



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



públicas da cidade. Projeto de lei apresentado, votado e aprovado sem planejamento e sem consulta à população. Inadmissibilidade. Ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade material. Ação direta procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001053-16.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Julgamento: 11/05/2022) Grifou-se.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, do Município de Nova Odessa, que "Altera a Lei Complementar nº 10/2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Nova Odessa". Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração da realização de estudos prévios e de audiências públicas para discussão do projeto de que derivou a lei contestada, a qual impôs várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, a partir da publicação do acórdão.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2078947-39.2020.8.26.0000; Rel: James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Julgamento: 24/02/2021). Grifou-se.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS NºS 3.024, DE 25 DE JUNHO DE 1997; 4.231, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006; E 5.022, DE 25 DE JUNHO DE 2010, TODAS DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ, QUE PROMOVEM SUCESSIVAS ALTERAÇÕES EM DISPOSITIVO DA LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DAQUELA LOCALIDADE – DIPLOMAS QUE ESTABELECEM DIRETRIZES E NORMAS RELATIVAS AO DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL – PROCESSOS LEGISLATIVOS RESPECTIVOS DESPROVIDOS DE PLANEJAMENTO E ESTUDO TÉCNICO DE ADEQUAÇÃO DAS ALTERAÇÕES IMPOSTAS, BEM COMO NÃO SUBMETIDOS À APRECIÇÃO POPULAR – EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONALMENTE INERENTES ÀS NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO – CONTRASTE AOS ARTIGOS 180, INCISOS I, II, E V, 181 E 191 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL – PRETENSÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARATY
PARATY - CIDADE HISTÓRICA - MONUMENTO NACIONAL



EFEITOS.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225461-34.2015.8.26.0000; Rel. Francisco Casconi; Órgão Especial; Julgamento: 22/06/16) Grifou-se.

Nesta senda, verifica-se que a presente proposição não veio instruída com: a comprovação da realização de consultas ou audiências públicas, demonstrando a efetiva participação popular e comunitária; a realização de estudos técnicos sobre as alterações pretendidas; manifestação/deliberação do(s) conselho(s) municipais pertinentes.

Assim, forçoso concluir que o presente projeto não cumpre minimamente as normas constitucionais e legais atinentes ao direito à gestão democrática e participativa das cidades, dificultando, inclusive, a análise da matéria por parte dos Edis.

Em relação ao mérito do projeto, verifica-se que a matéria demanda conhecimentos técnicos específicos, em diversas áreas, que escapam do alcance desta assessoria, motivo pelo qual o presente parecer restringiu-se exclusivamente aos seus aspectos jurídicos.

3. Conclusão.

Ante o exposto, nos termos do artigo 77 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Paraty, consignando a natureza opinativa e não vinculante deste parecer, pedindo vênias ao Excelentíssimo Sr. Prefeito, opina-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE/ILEGALIDADE** do r. projeto, conforme fundamentação supra. É o parecer. SMJ.

Paraty, 11 de dezembro de 2023

Moreno Bona Carvalho

Procurador Jurídico da Câmara Municipal de Paraty

Matrícula nº 479