

Ao Ver. Aquiles Pires

Presidente da Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais.

MATERIA: Projeto de Lei Ordinária nº 96/2019.

PROPONENTE: Executivo Municipal

ASSUNTO: "REGULAMENTA A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR ADICIONAL DE INFRAESTRUTURA DE SUPORTE DE TELECOMUNICAÇÕES ALÉM DOS LIMITES DISPOSTOS NO ANEXO IV DA LEI COMPLEMENTAR Nº 51, DE 24 DE NOVEMBRO DE 2011 – QUADRO DE USO E REGIME URBANÍSTICO; E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."

ESTUDO DE VISTAS

Vereador Carlos Nilo, membro da Comissão de Constituição, Cidadania, Justiça e Assuntos Internacionais, estudando a matéria do Projeto de Lei nº 96/2019, o qual requereu vistas, faz a juntada de parecer da UVERGS - UNIÃO DE VEREADORES DO RIO GRANDE DO SUL, o qual foi solicitado por este parlamentar, pelo que manifesta sua concordância com este, bem como com o parecer do IGAM, já anexado, os quais opinam pela inconstitucionalidade do projeto.

Câmara Municipal, 21 de outubro de 2019.


Carlos Nilo Coelho Pintos (Progressistas)

Comissão de Constituição, Cidadania,
Justiça e Assuntos Internacionais.



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

UNIÃO DE VEREADORES DO RIO GRANDE DO SUL DEPARTAMENTO JURÍDICO DA UVERGS

Consultante: Vereador Carlos Nilo, Câmara Municipal de Santana do Livramento

Objeto: solicitação de parecer sobre Projeto de Lei nº 96/2019

EMENTA: PLANO DIRETOR. APROVAÇÃO POR QUÓRUM QUALIFICADO. MAIORIA ABSOLUTA. EXIGÊNCIA DE PROCESSO LEGISLATIVO REFERENTE À LEI COMPLEMENTAR.

O Plano Diretor pode ser **complementado, regulamentado, ou aditado por lei posterior**, no entanto, o projeto de lei deve ser submetido ao mesmo tipo de regramento originário, ou seja, deve receber processo legislativo referente à lei complementar, especialmente com voto da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo.

É inconstitucional projeto de lei ordinária que objetiva disciplinar matéria inerente à lei complementar, “a invasão de competência implicará na inconstitucionalidade da lei elaborada, não havendo qualquer possibilidade de aproveitamento”

O Ilmo. Vereador Carlos Nilo, da Egrégia Câmara Municipal de **SANTANA DO LIVRAMENTO /RS**, solicitou ao DEJUR/UVERGS, a emissão de parecer jurídico sobre o Projeto de Lei 96/2019, que regulamenta a outorga onerosa do direito de construir adicional de telecomunicações além dos limites estabelecidos na Lei Complementar nº 51, de 24 de novembro de 2011.

Vejamos o teor da consulta formulada:

Aos cuidados do Departamento Jurídico:

Bom dia.

Prezado presidente Silomar Garcia.

Estou encaminhando o Projeto de Lei nº 96/2019, promovido pelo Executivo Municipal de Santana do Livramento, a fim de que seja realizado parecer, tendo em vista que na legislação, conforme se verifica na documentação anexa, existem dois pareceres: o primeiro do IGAM, e o segundo da Secretaria do Planejamento, sendo que estes são contraditórios.



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

Assim, para que sejam sanadas as dúvidas existentes, requer um parecer deste órgão.

Certo de que a missiva terá a sua atenção, envio votos de estima e consideração.

Por favor, peço que acuse recebimento do presente e-mail.

Tenha uma boa semana.

Att,

Vereador Carlos Nilo

O consultante enviou, em anexo, o referido Projeto de Lei e parecer jurídico sobre o tema.

É o breve relatório.

Passo a emitir o parecer jurídico.

PARECER JURÍDICO

A análise do Projeto de Lei nº 96/2019, exige a compreensão dos textos constitucionais e infraconstitucionais incidentes no caso em apreço.

Na Constituição Federal de 1988, a competência para legislar em matéria de direito urbanístico foi distribuída segundo dois segmentos distintos. O estabelecimento de normas gerais de urbanismo foi cometido em regime de concorrência à União, aos Estados-membros, ao Distrito Federal e aos Municípios. É o que preceituam os arts. 24, I, e § 1º, e 30, II:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

§ 1º - No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

(...)

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A lei geral de urbanismo vigente é o Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01), cujas normas contemplam, entre outros, institutos jurídicos de natureza urbanística, administrativa, fiscal, civil e ambiental, inclusive a disciplina dos instrumentos de política urbana, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória do solo urbano, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos, a usucapião especial de imóvel urbano, a concessão de



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

uso especial para fins de moradia, o direito de superfície, o direito de preempção, **a outorga onerosa** e transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o estudo de impacto de vizinhança, o plano diretor; e a gestão democrática da cidade.

Esse, contudo, não é o único diploma legal emanado do Poder Legislativo federal que tem pertinência com assuntos urbanísticos. Dada a complexidade inerente aos processos sociais de urbanização, a sua disciplina avança sobre outros domínios normativos – alguns deles reservados privativamente ao exercício pela União – tais como o direito civil, o direito registral, o direito agrário e o direito penal. A necessidade de prover o controle jurídico mais amplo dos desdobramentos desse fenômeno social levou à edição de outras leis nacionais sobre o tema, tais como a Lei 6.766/79, que disciplina aspectos registrares, contratuais e penais relativos ao parcelamento do solo para fins urbanos, e a Lei 11.977/09, que traz normas sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A par dessas competências concorrentes, estabelecidas pelo artigo 24, a Constituição Federal atribuiu aos Municípios uma posição de protagonismo para dispor a respeito das matérias urbanísticas. Aos Municípios com mais de vinte mil habitantes, atribuiu a obrigação de aprovar plano diretor, como *“instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”* (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”* (art. 182, caput). Segundo o magistério da doutrina, as competências indicadas nesses dispositivos são de titularidade própria dos Municípios, razão pela qual eles estão investidos de amplo poder normativo para dispor a respeito, e não mera competência suplementar. Eis, por todos, o autorizado ensinamento de José Afonso da Silva:

10. Essa repartição de competência urbanística resulta mais precisa do Texto Supremo de 1988, de sorte que agora se pode afirmar com propriedade e fundamento constitucional que à União compete editar normas gerais de urbanismo e estabelecer o plano urbanístico nacional e planos urbanísticos microrregionais (arts. 21, XX e XXI, e 24, I, e § 1º); aos Estados cabe dispor sobre normas urbanísticas regionais (normas de ordenação do território estadual), suplementares das normas gerais estabelecidas pela União (art. 24, I, e § 2º), o plano urbanístico estadual (plano de ordenação do território do Estado) e planos urbanísticos regionais (planos de ordenação territorial de região estabelecida pelo Estado, que podem ter natureza de planos de coordenação urbanística na área); aos Municípios cabe estabelecer a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

(art. 182), promover o adequado ordenamento do seu território, mediante o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, elaborando e executando, para tanto, o plano diretor (art. 30, VIII). A competência municipal não é meramente suplementar de normas gerais federais ou de normas estaduais, pois não são criadas com fundamento no art. 30, II. Trata-se de competência própria que vem do texto constitucional.

11. Em verdade, as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais concreta e dinâmica. Por isso, as competências da União e do Estado esbarram na competência própria que a Constituição reservou aos Municípios, embora estes tenham, por outro lado, que conformar sua atuação urbanística aos ditames, diretrizes e objetivos gerais do desenvolvimento urbano estabelecidos pela União e às regras genéricas de coordenação expedidas pelo Estado. (SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo, Ed. Malheiros, 7ª ed. p. 63)

É certo, portanto, que a atuação municipal no planejamento da política de desenvolvimento e expansão urbana há de ser conduzida com a aprovação, pela Câmara Municipal, de um plano diretor, que é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, e que servirá de parâmetro para a verificação do cumprimento da função social das propriedades inseridas nos perímetros urbanos. É o que determinam os parágrafos do artigo 182 da Constituição, a saber:

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.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Essas são as únicas referências textuais que a Constituição faz aos planos diretores. O Estatuto das Cidades, por sua vez, positivou algumas normas gerais a serem observadas na elaboração dos planos diretores. São elas:

CAPÍTULO III DO PLANO DIRETOR



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; I

II – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Portanto, além de ser obrigatório para os Municípios com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, o plano diretor deve englobar todo o território do município, devendo ser revisto, pelo menos, a cada dez anos, e deve conter, no mínimo, (a) a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (art. 22); (b) as áreas em que incidirá o direito de preempção, com direito de vigência não superior a cinco anos (art. 25); (c) as áreas em que o direito de construir poderá ser exercido acima dos coeficientes de aproveitamento básico adotados, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (art. 28); (d) as áreas nas quais poderá ser permitida a alteração do uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário (art. 29); (e) área para aplicação de operações consorciadas (art. 32); (f) regras para a transferência do direito de construir (art. 35); e (g) sistema de acompanhamento e controle.

Depreende-se desse conjunto normativo que o plano diretor é um instrumento de política urbana, com natureza de norma jurídica de ordem pública, cujo conteúdo deverá sistematizar a existência física, econômica e social da cidade, estabelecendo objetivos gerais a serem perseguidos na sua administração e instituindo normas que limitam as faculdades particulares de disposição inseridas no direito de propriedade em nome do aproveitamento socialmente adequado dos espaços urbanos.

Efetivamente, nem toda a matéria urbanística deve estar obrigatória e necessariamente contida nesse Plano, cujo conteúdo material não tem delimitação objetivamente estanque no texto constitucional. Tanto no caput, quanto nos dois parágrafos subsequentes do artigo 182, a Constituição utiliza locuções dotadas de significativo grau de indeterminabilidade semântica para se referir ao conteúdo do plano diretor, tais como “diretrizes gerais” (caput), “instrumento básico” (§ 1º) e “exigências fundamentais de ordenação”. Essa indeterminação conceitual abre espaço a legítimos preenchimentos valorativos que, sem comprometimento do núcleo normativo essencial, atendam circunstâncias especiais de espaço e de tempo.



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

Decerto, os preceitos em questão determinam seja o plano diretor instrumento básico, geral e fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana. Isso significa que o plano há de possuir um certo grau de universalidade na percepção dos espaços habitáveis da cidade, princípio de inteireza sem o qual ficaria ele inapto para fins a que deve servir, de construir um planejamento coeso do desenvolvimento e da expansão municipal. Contudo, isso não conduz, necessariamente, à conclusão de que todas as formas de parcelamento, uso ou ocupação do solo devam estar inteiramente disciplinadas pela Lei do Plano Diretor. Há determinados modos de aproveitamento do solo urbano que, pelas suas singularidades, podem, legitimamente, receber disciplina jurídica autônoma. É o que tem sido ressaltado pela doutrina:

25. O conteúdo da lei do plano corresponde, em princípio, ao conteúdo do próprio plano. Cuidará da fixação de objetivos e diretrizes básicas. Estabelecerá as normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial. Definirá as áreas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana. Disporá sobre a ordenação do solo, estabelecendo as regras fundamentais do uso do solo, incluindo o parcelamento, o zoneamento, o sistema de circulação – enfim, sobre aqueles três sistemas antes indicados: sistema viário, sistema de zoneamento e sistema de lazer e recreação.

26. Tais normas já podem conter em si todos os elementos para sua eficácia e aplicação imediata, com o quê todos os efeitos do plano se manifestarão diretamente vinculantes para os órgãos públicos e para os particulares. Mas em alguns casos a lei do plano pode deixar certas disposições para atuação ulterior, mediante leis especiais – por exemplo, sobre uso do solo, edificações. Pode também estabelecer as normas fundamentais (as diretrizes), remetendo a regulamento os pormenores de sua aplicação, como é comum verificar-se no que tange às normas de zoneamento. O plano diretor pode ser apenas geral, ficando sua atuação dependendo de planos especiais, setoriais e plano executivo. (...) (CF, art. 182, § 4º). (SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo, Ed. Malheiros, 7ª ed. pp. 145-146)

Destarte, resta evidente a possibilidade de regulamentação ou complementação do Plano Diretor por lei específica posterior. E aqui surge o ponto nodal do *case in apreço*.

Na esfera municipal de Santana do Livramento, a Lei Orgânica estabelece que o Plano Diretor deve ser aprovado e alterado pelo voto da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo, tratando-o como lei complementar, senão vejamos:

Art. 93. O Código de Obras e Código de Postura, o Código Tributário, a Lei do Plano Diretor, a Lei do Meio Ambiente, o Estatuto dos Funcionários Públicos e as Leis



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

Complementares, bem como suas **alterações**, somente serão **aprovadas pelo voto da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo**.

Ora, conciliando as teses jurídicas aqui desenvolvidas, é obviamente possível que o Plano Diretor seja **complementado, regulamentado, ou aditado por lei posterior**, no entanto, deve ser submetido ao mesmo tipo de regramento originário, ou seja, deve receber processo legislativo referente à lei complementar, especialmente com voto da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo.

Resta evidente o legislador municipal, ao promulgar a Lei Orgânica elegeu a matéria referente ao Plano Diretor, como matéria especial que exige quórum qualificado, exatamente para dificultar mudanças de matéria tida como relevante.

Tendo em vista que o legislador municipal, estabeleceu que, no que tange ao processo legislativo, o Lei do Plano Diretor deve ser tratado como Lei Complementar, com votação em quórum qualificado, resta evidente que a sua regulamentação, complementação ou aditamento por nova lei posterior, deve obrigatoriamente seguir o mesmo processo legislativo reservado à lei complementar.

Matéria atinente à Lei Complementar (como o Plano Diretor) somente pode ser regulamentada, complementada, aditada por nova Lei Complementar. Explico: Lei complementar e Lei Ordinária não possuem hierarquia. O que as diferencia é a escolha do legislador constituinte quanto à matéria jurídica tratada por cada uma delas. Quando a escolha, no que tange à matéria jurídica, recai em lei complementar é porque o constituinte originário resolveu dificultar as alterações/mudanças naquela matéria jurídica sensível, uma vez que reconhece a relevância da matéria e cria um quórum qualificado para sua aprovação.

Como o Município de Santana do Livramento, incluiu a Lei do Plano Diretor como matéria relevante que necessita de quórum qualificado, toda nova legislação que tratar da mesma matéria jurídica, também necessita ser tratada como matéria jurídica relevante, com tramitação inerente à lei complementar, e obviamente aprovação mediante quorum qualificado.

Se ocorrer o contrário, a lei ordinária disciplinar matéria inerente à lei complementar, “a invasão de competência implicará na inconstitucionalidade da lei elaborada, não havendo qualquer possibilidade de aproveitamento” (CANOTILHO, 1993, p. 334). Corroboram essas teses as seguintes decisões: STJ, Resp 92.508, Rel. Min. Ari Pargendler, DJ 25/8/1997; STF. RE 172.058, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ 13/10/1995.



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

Esse tema jurídico foi objeto de análise e abordado quando do julgamento do Tema 348 de Repercussão Geral, Recurso Extraordinário nº 607940, que teve como Relator o Ministro TEORI ZAVASCKI, e submetido ao Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal, em julgamento datado realizado em 29/10/2015:

CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO.

1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como *“instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”* (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”* (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de *“ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes”* (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor.

2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor.

3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que *“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”*.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (RE 607940, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 29/10/2015, ACÓRDÃO ELETRÔNICO



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

“Municipalismo com Transparência e Democracia”

Fundada em 23 de maio de 1975

“Entidade Oficial dos Vereadores do RS” reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03”.

REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-036 DIVULG 25-02-2016 PUBLIC 26-02-2016)

No referido precedente, ficou assentado que as matérias tratadas na Lei do Plano Diretor, podem ser tratadas de forma diferenciada por leis especiais, ou seja, nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado que disciplina o Plano Diretor. Exatamente o que pretende o Executivo de Santana do Livramento: tratar da outorga onerosa (matéria tratada no Plano Diretor) em lei distinta, disciplinando a matéria em ato normativo separado do Plano Diretor.

No entanto, no referido precedente da Suprema Corte, restou consignado que a matéria deve ser tratada como Lei Complementar, não podendo, no entanto, ser incompatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.

Nesse sentido, imperioso que o Supremo Tribunal Federal, apreciando o tema 348 de Repercussão Geral, fixou tese nos seguintes termos:

“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”

Diante de todo o exposto, resta evidente que Plano Diretor não esgota os temas jurídicos nele tratados, podendo ser **complementado, regulamentado, ou aditado por lei posterior**, no entanto, o projeto de lei deve ser submetido ao mesmo tipo de regramento originário, ou seja, deve receber processo legislativo referente à lei complementar, especialmente com voto da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo.

Ademais, o processo legislativo que objetiva disciplinar matéria atinente ao Plano Diretor e prevista no Estatuto das Cidades, notadamente no artigo 40, §4º, inciso I, exige a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Nesse sentido, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, já reconheceu a inconstitucionalidade de leis municipais que versam sobre matérias atinentes ao Estatuto da Cidade, que haviam sido editadas sem que fosse promovida a participação comunitária para a deliberação, especialmente em face da ausência de audiência pública.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO NO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SAPIRANGA. AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. OFENSA AO ESTATUTO DA CIDADE - LEI Nº. 10.257/2001 - BEM COMO ÀS



União dos Vereadores do Rio Grande do Sul

"Municipalismo com Transparência e Democracia"

Fundada em 23 de maio de 1975

"Entidade Oficial dos Vereadores do RS" reconhecida pela Lei Estadual nº12.023/03".

CONSTITUIÇÕES ESTADUAL E FEDERAL. São inconstitucionais as leis municipais nºs 3.302, 3.303, 3.368, 3.369, 3.404, 3.412, 3.441 e 3.442, todas de 2004, do Município de Sapiranga, editadas sem que promovida a participação comunitária para a deliberação de alteração do plano diretor do município sem a realização de audiência pública prevista em lei. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70015837131, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arno Werlang, Julgado em: 26-02-2007)

Assim sendo, opino pela **inconstitucionalidade** do projeto de lei ordinária (Projeto Lei nº 96/2019) que objetiva disciplinar matéria inerente à lei complementar, especialmente porque a invasão de competência implicará na inconstitucionalidade da lei elaborada, não havendo qualquer possibilidade de aproveitamento.

É o parecer.

Porto Alegre, 16 de Outubro de 2019.

ROBINSON FABIANO DA SILVA ZAHN
OAB/RS 38.891
ASSESSOR JURÍDICO