



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 037/2019

Projeto de Lei nº 096/2019, que
“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”.
Inconstitucionalidade formal.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Ulberto Navarro, datada de 04/11/2019, fls. 28, acerca do Projeto de Lei nº 096/2019, que “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”. Recebida a solicitação de parecer em 05/11/2019. Autuado e rubricado até fls. 28. É de se ressaltar que junto ao processo legislativo encontram-se três pareceres sobre o PL em voga, fls. 06/10 - IGAM, 12/14 – Procuradoria do Município - e 17/27 - UVERGS, todos pela legalidade da legislação, mas que discordam sobre o instrumento normativo, lei ordinária ou complementar.

A matéria sob análise encontra sua base legal inicial junto ao Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2001:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

O conceito das infraestruturas de suporte de telecomunicações encontra-se explicitada na Lei Federal nº 13.116/2015¹:

Art. 3º Para os fins desta Lei, adotam-se as seguintes definições:

VI - infraestrutura de suporte: meios físicos fixos utilizados para dar suporte a redes de telecomunicações, entre os quais postes, torres, mastros, armários, estruturas de superfície e estruturas suspensas;

Junto à legislação municipal, Lei Complementar nº 51/2011, Plano Diretor Participativo, assim está a previsão:

Art.143 - Áreas Passíveis de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional são aquelas onde o direito de construir poderá ser exercido acima do permitido pela aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico e até o limite estabelecido pelo uso do Estoque, mediante contrapartida financeira.

Parágrafo único - A Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional poderá ser aplicada nas zonas definidas nesta lei e na regularização de edificações na forma que for estabelecida pelas leis específicas.

¹ Estabelece normas gerais para implantação e compartilhamento da infraestrutura de telecomunicações e altera as Leis nº 9.472, de 16 de julho de 1997, 11.934, de 5 de maio de 2009, e 10.257, de 10 de julho de 2001.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Art.145 - A contrapartida financeira, que corresponde à outorga onerosa de potencial será definida em legislação posterior. [grifo nosso]

Superada a questão da legalidade do tema, há que se abordar qual o instrumento adequado, lei ordinária ou complementar, nos termos previstos na Constituição Federal:

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I - emendas à Constituição;

II - leis complementares;

III - leis ordinárias;

IV - leis delegadas;

V - medidas provisórias;

VI - decretos legislativos;

VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. [grifo nosso]

As leis complementares, apesar de serem aprovadas por um procedimento mais dificultoso, têm o mesmo nível hierárquico das leis ordinárias. As diferenças traçadas na doutrina sobre a lei complementar e a lei ordinária, atende aos seguintes critérios, a saber: a) quanto ao quórum de aprovação: a lei complementar é aprovada por maioria absoluta (art. 69 da CF/1988); já a lei ordinária é somente aprovada por maioria simples (art. 47 da CF/1988); quanto a matéria. A lei complementar trata de matérias específicas da Constituição Federal Brasileira², ao passo que, a lei ordinária é exigida apenas de forma residual, nos casos em que não existir a expressa exigência de lei complementar.

In casu, a questão remete à interpretação dentro do sistema jurídico ao qual o tema se encontra inserido. Sobre o tema, a lição de André Franco Montoro³, assim definindo os métodos de que se serve a interpretação:

² 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. [grifo nosso]

³ Introdução à Ciência do Direito. 21ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993. Págs. 373/374



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

“Interpretação gramatical ou filosófica é a que toma por base o significado das palavras da lei e sua função gramatical. Apoiando-se na gramática, contribui, muitas vezes, para o aperfeiçoamento da redação das leis. É, sem dúvida, o primeiro passo a dar na interpretação de um texto. Mas, por si só é insuficiente, porque, não considera a unidade que constitui o ordenamento jurídico e sua adequação à realidade social. É necessário, por isso, colocar seus resultados em confronto com os elementos das outras espécies de interpretação”.

“A interpretação lógico-sistemática leva em conta o sistema em que se insere o texto e procura estabelecer a concatenação entre este e os demais elementos da própria lei, do respectivo campo do direito ou do ordenamento jurídico legal. [...]”.

“A interpretação histórica baseia-se na investigação dos antecedentes da norma. Pode referir-se ao histórico do processo legislativo, desde o projeto de lei, sua justificativa ou exposição de motivos, discussão, emendas, aprovação e promulgação. [...]”.

“A interpretação sociológica baseia-se na adaptação do sentido da lei às realidades e necessidades locais. [...]”.
[grifo nosso]

O legislador municipal optou, quando da elaboração Plano Diretor Municipal, em remeter determinadas regulações normativas a “leis específicas” e “legislação posterior”, que é o que se constata pela redação dos arts. 143, parágrafo único, e 145 do diploma citado.

“Não é qualquer matéria que pode ser regulamentada por meio de lei complementar. É dizer: o legislador não é livre para definir quais os casos em que regulamentará o tema por meio de lei complementar. Não. Só se deve aprovar lei complementar nas hipóteses taxativamente previstas no texto da Constituição. Em outras palavras: ‘Só cabe lei complementar, no sistema do direito positivo brasileiro, quando formalmente reclamada a sua edição por norma constitucional explícita’ (STF, Pleno, ADI 789/DF, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 19/12/1994).”⁴

Em que pesem os argumentos do parecer jurídico de fls. 12/14, não há como considerar que seja escolha do legislador o instrumento normativo que lhe aprouver, pois a legislação

⁴ Processo Legislativo Constitucional. João Trindade. 2ª Ed. ver. ampl. e atual. Salvador. Ed. JusPodivm, 2016. Págs. 159/1960.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

originária provém de lei complementar, razão pelo qual todo e qualquer complemento deve seguir a mesma linha, pelo menos é o que se extrai da interpretação lógico-sistemática do ordenamento, e justamente porque o objeto do presente PL poderia estar regrado dentro do próprio Plano Diretor.

É o parecer, s.m.j., de caráter opinativo⁵, pela inconstitucionalidade formal do PL nº 096/2019, acompanhando o entendimento esboçado na Orientação Técnica nº 30.177/2019, fls. 06/10.

Em que pese desnecessário explicitar, registre-se que o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 8 de novembro de 2019.


Christiano Fagundes da Silva

Procurador Jurídico

⁵ STF. MS 24073.