



PARECER

1. Identificação

De: André de Sousa Roepke - Procurador

Para: Ray Arécio Reis - Procurador-Geral

Objeto: Projeto de Lei Complementar n.º 2.040

Órgão Consultante: Comissão de Constituição, Legislação e Justiça

EMENTA: 1. Projeto de lei complementar. Autoria do Poder Legislativo. Alterações na legislação urbanística municipal. Matéria inserida dentro da competência legislativa municipal. Exercício de atividade legiferante desempenhada com base no art. 30, I, da CF/88. Matéria de predominante interesse local.

2. Projeto inserindo dentro da iniciativa legislativa concorrente do art. 34 da Lei Orgânica do Município. Ausência de vício de iniciativa por eventual afronta ao art. 35 do mesmo diploma.

2. Síntese dos Fatos:

Trata-se de projeto de lei complementar de iniciativa do Poder Legislativo, e que pretende alterar a redação do inciso I do art. 3º da Lei Complementar n.º 1.146, de 28/09/2017, a qual estabelece critérios para a regularização e compensação urbanística de edificações em desacordo com a legislação urbanística e revoga a Lei Complementar n.º 1.024, de 18/12/2015.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

O inciso I do art. 3º, I, da supracitada lei complementar tem atualmente a seguinte redação:

Art. 3º O requerimento para o processo de regularização deverá ser instruído com:

I - documento de comprovação de que a edificação foi construída antes de 31 de dezembro de 2014, podendo ser apresentado:

Pela modificação pretendida pelo presente projeto, o supratranscrito inciso I do art. 3º passaria a ter a seguinte redação:

I - documento de comprovação de que a edificação foi construída antes de 31 de dezembro de 2016, podendo ser apresentado:

A modificação pretendida encontra-se parcialmente consonante com a recomendação expedida pela Secretaria de Planejamento Urbano - SEPLAN, quando da análise do PLC 1.986, com objeto semelhante ao do presente projeto.¹

¹ O PLC 1986 era projeto de autoria parlamentar no que pertine ao seu trâmite foi: 1) apresentado em 01/03/201; 2) recebeu parecer favorável da CCJ, com base em parecer da Procuradoria, em 30/03/2021; 3) recebeu parecer favorável de todas as demais comissões; 4) foi aprovado em plenário em 06/04/201; 5) integralmente vetado pelo Prefeito por razões de inconstitucionalidade. Comunicação do veto recebida em 30/04/2021. Tinha o PLC a seguinte redação:

Art. 1º O inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 1.146, de 28 de setembro de 2017, que “ESTABELECE CRITÉRIOS PARA A REGULARIZAÇÃO E COMPENSAÇÃO URBANÍSTICA DE EDIFICAÇÕES EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E REVOGA A LEI COMPLEMENTAR Nº 1.024, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2015”, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 3º [...]

I – documento de comprovação de que a edificação foi construída antes de 31 de dezembro de 2018, podendo ser apresentado:

[...]” (NR)

Art. 2º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Para o SEPLAN, alteração na legislação municipal nos moldes pretendidos pelo presente projeto, deveria observar a data limite de 22 de dezembro de 2016, estabelecida na Lei federal n.º 13.465, de 11/07/2017. Trata-se da lei que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (Reurb). É o que se verifica da leitura da manifestação do SEPLAN que acompanha o presente parecer, na qualidade de Anexo 1, e que foi retirada dos autos do PLC 1.986.

É a síntese do necessário.

3. Do Direito

3.1. Da constitucionalidade formal do projeto

Por constitucionalidade *formal* deve-se entender a compatibilidade do projeto com as regras básicas do processo legislativo, insculpidos na Magna Carta, e que são de observância obrigatória por todos os entes federados. É chamada de formal, na medida em que demanda um exame da *forma* de procedimento adotado para a elaboração de uma determinada norma (ou, em outras palavras, exige o exame do processo de *formação* da norma).

A incompatibilidade do procedimento adotado para a elaboração de uma norma, com alguma regra do processo legislativo insculpida na Constituição (e reproduzida na Lei Orgânica do Município por necessidade de simetria com o modelo federal), gera um *vício de inconstitucionalidade formal*.

A inconstitucionalidade formal pode ser de duas espécies. Quando a inconstitucionalidade é relacionada com a tramitação é denominada *inconstitucionalidade formal objetiva*. Já quando a



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

inconstitucionalidade é relacionada com a competência para a iniciativa do processo legislativo, denomina-se de *inconstitucionalidade formal subjetiva*.

Feitas tais observações preliminares, passa-se para o exame da regularidade formal da presente proposição, feito imediatamente a seguir.

Correta a **espécie de proposição legislativa** adotada. Isso porque se pretendendo alterar uma lei complementar em vigor, obrigatório o uso de um projeto de lei complementar.

Gize-se, ademais, que o art. 38, da Lei Orgânica do Município exige expressamente que sejam objeto de lei complementar as normas afetas ao plano diretor do Município.

Tratando-se de projeto de iniciativa de edil, também não se fazem reparos quanto à **iniciativa legislativa**.

O projeto trata de matéria cuja iniciativa legislativa é da competência concorrente da Câmara e do Prefeito Municipal. Isso porque o objeto ora em análise não se encontra colocado no art. 35 da Lei Orgânica do Município, o qual elenca o referido dispositivo orgânico as matérias que só podem ser tratadas em sede de projeto de lei que tenha sido necessariamente apresentado pelo Prefeito Municipal, senão vejamos:

- Não dispõe o projeto sobre o regime jurídico dos servidores (inciso I do art. 35 da Lei Orgânica do Município);
- Não dispõe o projeto sobre a criação de cargos,



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

empregos e funções na Administração Municipal (inciso II do referido art. 35);

- Também não dispõe o projeto sobre nenhuma matéria de ordem orçamentária (inciso III do referido art. 35);

- E por fim, não dispõe o projeto sobre estruturação ou atribuições de órgãos públicos municipais (inciso IV do referido art. 35).

Por fim, ainda dentro do exame da regularidade formal do projeto, há se assinalar a **competência legislativa do Município** para dispor sobre ele, tendo em vista o disposto no art. 30, VII, da Constituição Federal. Garante tal artigo ao Município o poder de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Tal dispositivo guarda consonância com o caput do art. 182 da CF/88, segundo o qual a política de desenvolvimento urbano será executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei.

Claro que tanto o referido ordenamento territorial quanto o desenvolvimento urbano, previstos nos dispositivos constitucionais mencionados acima não serão realizados pelo Município como ele bem entender. No plano legislativo, demandará o respeito pelo Município da competência legislativa concorrente da União e dos Estados-membros para legislar sobre direito urbanístico, prevista no art. 24, I, da CF/88.

A União no exercício da referida competência legislativa constitucional, editou a Lei n.º 13.465, de 11/06/2017, a qual dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. O art. 9º de



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

tal lei dispõe que ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Nos termos do § 2º do mencionado art. 9º, a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016.

Note-se, todavia, que o presente projeto altera lei que não dispõe sobre a regularização de núcleos urbanos informais. Dispõe a lei que se pretende alterar sobre prazos e condições para o oferecimento de compensações urbanísticas com vista à regularização de edificações erigidas em desacordo com o zoneamento urbano local.

Segundo se compreende, trata-se de questão do peculiar interesse do Município, que nessa qualidade, aceita a edição de lei municipal com base no art. 30, I, da CF/88 (até porque a legislação federal urbanística de ordem geral atualmente em vigor não possui regra específica sobre tal questão). Trata-se do entendimento deste parecerista, entretanto.

Já a Secretaria de Planejamento Urbano, quando do exame de proposição legislativa com objeto assemelhado ao presente (PLC 1.986), entendeu que a data limite para construção passível de regularização seria 22 de dezembro de 2016. Isso para acompanhar o marco temporal fixado na Lei federal n.º 13.465/2017. É o que se verifica da leitura da manifestação do SEPLAN que acompanha o presente parecer como Anexo 1, já mencionada no item anterior, e que foi retirada dos autos do PLC 1.986, com objeto assemelhado ao



presente.

3.1.1. Da apresentação do projeto na atual sessão legislativa

Sobre a possibilidade de apresentação do projeto na presente sessão legislativa, não se desconhece que projeto de lei complementar assemelhado já foi apresentado na presente sessão legislativa. Fala-se do Projeto de Lei Complementar n.º 1986. Apesar de ter tido o parecer favorável desta Procuradoria, e também da Comissão de Constituição e Justiça, além de ter sido aprovado em plenário, foi o mesmo projeto vetado integralmente pelo Poder Executivo. E o veto foi acatado pelo plenário desta Casa. Tudo na atual sessão legislativa de 2021.

Considerando que, rigorosamente falando, a última manifestação do plenário, foi pela rejeição do projeto (eis que acompanhou o veto do Executivo), poder-se-ia alegar que em tal caso, o mesmo projeto também só poderia ser apresentado, regra geral, em outra sessão legislativa. Fala-se da regra da *irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa*, consagrada no art. 43 da Lei Orgânica do Município de Blumenau, o qual reproduz no plano do ordenamento municipal mandamento idêntico inscrito no art. 67 da CF/88.²

Tal entendimento, todavia, não é o adotado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. É o que se verifica do Parecer IBAM n.º 2.811/2021, cuja cópia integral acompanha a manifestação desta Procuradoria na qualidade de Anexo 2.

² No plano regimental, a regra da irrepetibilidade dos projetos rejeitados na mesma sessão legislativa está prevista nos arts. 110, VIII, e 132, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Blumenau.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

No referido parecer do IBAM, exarado a pedido desta Procuradoria, tem-se a seguinte lição:

Projeto de aprovado em plenário, ainda que tenha sido vetado pelo Prefeito e o veto acatado pelo Legislativo, percorreu todo o trâmite procedimental, e não há que se falar em propositura rejeitada. Logo, há a possibilidade deste ser reapresentado ainda neste ano de 2021, eis que não há nenhum óbice constitucional ou legal que o impeça (

Sendo assim, o fato de o PLC 1986 ter sido objeto de veto acatado pelo plenário no corrente ano não é óbice para a apresentação da presente proposição, na mesma sessão legislativa, pelo fato de ambas as proposições terem objeto assemelhado.

3.1.2. Da necessidade de realização de prévia audiência para alteração da legislação urbanística: entendimento do Poder Executivo exposto nas razões do veto ao Projeto de Lei Complementar n.º 1.986, com objeto semelhante ao presente

Observando-se as razões do veto lançadas ao Projeto de Lei Complementar n.º 1986, com objeto ao presente, observa-se que o Poder Executivo alegou a existência de inconstitucionalidade material, por inobservância do art. 141, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, o qual está assim vazado:

Art.141. No estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e o Município assegurarão:

[...]

III - participação de entidades comunitárias na elaboração e implementação de planos, programas e projetos e no encaminhamento de soluções para os problemas urbanos;



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Tal dispositivo guarda certa semelhança com o disposto no § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), cuja redação é a seguinte:

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

[...]

§ 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.

Da leitura conjugada de ambos os dispositivos, entendeu o Executivo nas razões do veto ao PLC n.º 1.986, que este padeceria de vício de inconstitucionalidade material por ter tentado elaborar norma de caráter urbanístico, relacionada com o plano diretor, sem a realização de prévia audiência pública. Tal procedimento, segundo o Executivo, configuraria afronta aos referidos dispositivos.

Sendo assim, dá-se conhecimento desta interpretação para que esta Casa, antecipando a apresentação de novo veto, eventualmente diligencie junto ao competente órgão de planejamento urbano (SEPLAN), para que este promova a competente audiência pública, a respeito da presente proposição legislativa.

3.2. Da constitucionalidade material do projeto



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Por regularidade material, deve se entender a compatibilidade vertical entre o conteúdo do Projeto de Lei e os princípios e normas constitucionais. Difere-se da constitucionalidade formal, pois neste último caso analisam-se aspectos atinentes à iniciativa e formalidades do processo legislativo, já verificados no item anterior.

Do ponto de vista estritamente material não se vislumbram vícios de ordem jurídica no âmbito do presente projeto de lei.

Não detectada afronta à regra ou princípio, seja da Lei Orgânica do Município, seja da Constituição Federal (em especial ao art. 182 desta, que cuida da política urbana).

A injunção que se pretende instituir não cria ônus demasiadamente gravoso para os munícipes. Deste modo, difícil de se vislumbrar afronta ao Princípio da Proporcionalidade. Por este princípio, aplicado ao processo legislativo, a extensão e a intensidade da injunção normativa que se queira criar por meio de uma lei deve ser apenas a estritamente necessária para a satisfação do interesse público.

São essas que as considerações de ordem jurídica que, no entender desse parecerista poderiam ser feitas a respeito do presente projeto de lei. Escusa-se de tecer comentários sobre a oportunidade ou conveniência do projeto, pelo fato que tais questões, por se remeterem a juízo de ordem política, só podem ser apreciadas pelos edis que fazem parte dessa Casa Legislativa.

Ademais, não se olvide possuir esta Casa de Leis uma Comissão de Urbanismo, cujas competências estão fixadas no art. 36,



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

IV, do Regimento Interno. Nos termos da alínea "d" do referido inciso, dita comissão é competente para analisar assuntos atinentes a urbanismo, arquitetura, política e desenvolvimento urbano, uso e ocupação do solo urbano, habitação, infraestrutura urbana e saneamento básico.

4. Conclusão

Por todo o exposto, não se vislumbra vício de ilegalidade orgânica ou inconstitucionalidade no texto do Projeto de Lei Complementar n.º 2.040.

O fato de o PLC 1986, com objeto assemelhado ter sido objeto de veto acatado pelo plenário no corrente ano não é óbice para a apresentação da presente proposição, na mesma sessão legislativa. É o que se verifica do Parecer IBAM n.º 2.811/2021, exarado a pedido desta Procuradoria, e cuja cópia integral acompanha o presente parecer na qualidade de Anexo 2.

Ainda a respeito do PLC 1986, acima mencionado, observa-se que a seu respeito a Secretaria de Planejamento Urbano entendeu que a data limite para construção passível de regularização seria 22 de dezembro de 2016. Isso para acompanhar o marco temporal fixado na Lei federal n.º 13.465/2017. É o que se verifica da leitura da manifestação do SEPLAN que acompanha o presente parecer na qualidade de Anexo 1.

Nas razões do veto ao PLC n.º 1.986, afirmou-se que este padeceria de vício de inconstitucionalidade material por ter tentado elaborar norma de caráter urbanístico, relacionada com o plano diretor, sem a realização de prévia audiência pública. Tal procedimento, segundo o Executivo, configuraria afronta aos arts.



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

141, III, da Constituição do Estado de Santa Catarina, e 40, § 4º do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

Talvez pretendendo prevenir a repetição de tal alegação pelo Poder Executivo, quando do exame do presente projeto, poderia esta Casa oficial à Secretaria de Planejamento para que providenciasse audiência pública a respeito do presente projeto de lei.

Blumenau, 18 de agosto de 2021.

André de Sousa Roepke
Procurador



Câmara Municipal de Blumenau
Estado de Santa Catarina
Procuradoria-Geral

Em despacho:

Aprovo o Parecer exarado no Projeto de Lei Complementar n.º 2.040, pelo Procurador André de Sousa Roepke, por seus próprios e jurídicos fundamentos. À Comissão consultante, para exame e apreciação.

Blumenau, 18/08/2021.

Ray Arécio Reis
Procurador-Geral