



Parecer n. 580/24

## PARECER PRÉVIO

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei Complementar, de iniciativa parlamentar, que autoriza o município, pessoa física ou pessoa jurídica, a realizar a elevação das edificações ou do terreno em relação ao passeio para aumentar sua resiliência contra inundações, sem prejuízo da altura máxima prevista na Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre.

Conforme a Constituição da República (CR) é da competência dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), bem como promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação o solo urbano (art. 30, VIII). A matéria, por outro lado, não é, ao nosso ver, de iniciativa reservada. Observo, contudo, que a proposta não vem acompanhada de estudos técnicos. Ainda sobre a necessidade de estudos técnicos (prévios) é de se mencionar que tem conduzido a declaração de inconstitucionalidade e até na equivocada ideia de que, no caso, haveria reserva de iniciativa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE REGULARIZA IMÓVEIS CONSTRUÍDOS NO MUNICÍPIO -VÍCIO DE INICIATIVA - INVALIDADE - MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS - IMPOSSIBILIDADE NO CASO CONCRETO.

- As constituições da República e do Estado de Minas Gerais contemplam a obrigatoriedade de planejamento em matéria urbanística, exigindo que os municípios estabeleçam as diretrizes que devem ser seguidas pela Administração na busca do desenvolvimento econômico e social das cidades.

**- A criação de um projeto urbanístico para o Município é tarefa complexa, que deve ser realizada por técnicos da prefeitura ou profissionais por ela contratados, sob a supervisão do prefeito. Assim, cabe ao chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que tratam da matéria, não podendo, a Câmara Municipal, criar normas que cuidam de matéria eminentemente administrativa sem a sua anuência.**

- A Lei nº. 9.868/1999 prevê a possibilidade de os tribunais decidirem, por maioria qualificada de dois terços, sobre os efeitos da declaração de inconstitucionalidade. Tal diploma condiciona a manipulação dos efeitos dos atos decisórios, porém, a um juízo sério de ponderação entre o postulado da nulidade da lei inconstitucional e os princípios da segurança jurídica e do interesse social, só sendo viável a restrição da eficácia retroativa da decisão quando demonstrado que a declaração da nulidade da lei gerreada acarretaria consequências extraordinariamente gravosas para a sociedade. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.054022-2/000 0540222-62.2013.8.13.0000)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS. LEIS Nº 004/2007, Nº 005/2008, Nº 006/2008, Nº 007/2010, Nº 008/2010 e Nº 009/2010 DO MUNICÍPIO DE CASTELO/ES, QUE ALTERARAM LEI COMPLEMENTAR Nº 002/2007. LEIS NÃO FORAM PRECEDIDAS DE ESTUDOS TÉCNICOS E DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR URBANO. PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS. 1. A presente ação direta de inconstitucionalidade tem como objetivo a declaração de inconstitucionalidade das Leis Complementares nº 004/2007, nº 005/2008, nº 006/2008, nº 007/2010, nº 008/2010 e nº 009/2010, todas do Município de Castelo, que alteraram a Lei Complementar nº 002/2007 (Plano Diretor do Município de Castelo), sob o fundamento de que tais leis não foram precedidas de estudos técnicos e de audiências públicas, violando o princípio da democracia participativa, em afronta aos arts. 231, parágrafo único, inciso IV e 236, ambos da Constituição do Estado do Espírito Santo. 2. A participação ativa das entidades comunitárias no estudo e no encaminhamento dos planos e programas atinentes à política de desenvolvimento urbano (Constituição Estadual, artigo 231, inciso IV) é condição de validade da edição de leis e demais atos normativos que a ela dizem respeito e sua ausência resulta em inconstitucionalidade, face ao não atendimento dos princípios constitucionais democráticos. Precedentes deste Tribunal. 3. Considerando o disposto na Constituição Estadual, nos arts. 231, parágrafo único, inciso IV, bem como na Constituição da República, no art. 29, inciso XII, no âmbito municipal, as audiências públicas se tornam obrigatórias para aprovação ou alteração do Plano Diretor Urbano, consistindo em um dos importantes instrumentos de participação popular na formação das condutas administrativas e possuindo fundamento no princípio constitucional da publicidade e nos direitos do cidadão à informação e à participação. [...] (TJES, Classe: Direta de Inconstitucionalidade, 100130042318, Relator: FERNANDO ESTEVAM BRAVIN RUY, Órgão julgador: TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 05/02/2015, Data da Publicação no Diário: 09/02/2015).

Vale dizer que a ausência de estudos técnicos impede a devida avaliação dos impactos da medida, tanto do ponto de vista ambiental quanto urbanístico. Sem essa avaliação, torna-se impossível determinar se a elevação de edificações ou terrenos é a solução mais adequada para o problema das inundações, e quais os riscos e os benefícios associados à sua implementação.

Ademais, a falta de planejamento urbano adequado compromete a efetividade da medida, pois pode gerar diversos problemas, como a criação de bolsões de inundação em áreas adjacentes, o agravamento do escoamento superficial da água e a sobrecarga da infraestrutura urbana.

A elevação de edificações ou terrenos, conforme proposta no projeto de lei, tem potencial para causar diversos impactos ambientais negativos, violando o direito ao meio ambiente equilibrado previsto no art. 225 da Constituição Federal. E o projeto de lei não prevê nenhuma medida para mitigar esses impactos ambientais, o que configura grave omissão e viola o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

A proposta pode gerar também impactos negativos nos direitos de propriedade de vizinhos, violando o art. 5º, XXII da Constituição Federal. A elevação pode obstruir a vista dos vizinhos, afetando seu bem-estar e desvalorizando seus imóveis. Além disso, a elevação pode alterar o fluxo das águas pluviais, direcionando-as para as propriedades vizinhas e aumentando o risco de inundações. Quem indenizaria os proprietários prejudicados por esses impactos? O Município que autorizou a elevação de edificações ou terrenos sem os devidos estudos técnicos, estabelecimento de medidas compensatórias e/ou mitigadoras? Sem isso nos parece evidente a ofensa ao direito à propriedade.

Além disso, a proposição em questão atrai, nos termos da jurisprudência atual do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a incidência do artigo 177, parágrafo 5º, da Constituição Estadual que

estabelece que os Municípios devem assegurar a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor, *in verbis*:

*“§ 5º - Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.” – grifei.*

O que sugere, a realização de audiência pública para participação da comunidade na análise da proposta em questão antes de sua votação, pelos nobres vereadores.

Isso posto sugere-se, que a proposta seja objeto de Indicação ao Executivo a fim de que se façam os estudos necessários, inclusive com envio de proposta a respeito para apreciação desta Casa Legislativa, a fim de se evitar eventual declaração de inconstitucionalidade. De qualquer modo, nesse exame preliminar e perfunctório, nos parece prematuro falar em inconstitucionalidade ou ilegalidade manifesta da proposição que impeça, nesta fase inicial, a sua tramitação ou que atraia a incidência do art. 19, inc. II, alínea “j” do Regimento Interno. Até porque correções e estudos poderão ser realizados ou anexados a proposta durante a sua tramitação a fim de afastar as inconstitucionalidades apontadas acima.



Documento assinado eletronicamente por **Fabio Nyland, Procurador**, em 04/07/2024, às 10:22, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0758569** e o código CRC **260E62FE**.