



PROJETO DE LEI Nº 016/2020

DISPÕE SOBRE CALÇADAS ECOLÓGICAS EM ÁREA RESIDENCIAL NO  
MUNICÍPIO DE GUARIBA

PARECER

COMISSÃO DE REDAÇÃO E JUSTIÇA

A Comissão de Redação e Justiça da Câmara Municipal de Guariba, em reunião de seus membros nesta data para estudo do Projeto de Lei em referência, propõe **Parecer Desfavorável** para sua aprovação, em decorrência da Inconstitucionalidade de iniciativa, senão vejamos:

No Brasil, como se sabe, o governo municipal tem suas funções divididas, sendo que as administrativas foram conferidas ao Prefeito, enquanto que as funções legislativas são de competência da Câmara. Administrar significa aplicar a Lei ao caso concreto. Assim, no exercício de suas funções, o Prefeito é obrigado a observar as normas gerais e abstratas editadas pela Câmara, em atenção ao princípio da legalidade, a que está pautada toda atuação administrativa, na forma do artigo 111, da Carta Paulista.

Esse mecanismo de repartição de funções, incorporado ao nosso ordenamento constitucional, impede a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

*"Trabalho, transparência e compromisso com você!"*



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA<sup>2</sup>

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA  
"Cidade Primavera"

Daí por que é vedado à Câmara interferir na prática de atos que são de competência privativa do Prefeito, assim como a recíproca é verdadeira.

Tamanho significado apresenta esse sistema de separação das funções estatais, em nosso ordenamento jurídico, que a própria Constituição, no seu artigo 60, § 4.º, inciso III, cuidou de incorporá-lo ao seu núcleo intangível, ao dispor expressamente que "*não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-lo.*"

Considerada essa premissa, podemos concluir pela inconstitucionalidade.

O Projeto de Lei em referência determinada que fica criado o sistema de calçada ecológica, em área urbana do Município de Guariba e estabelece as respectivas regras.

Sendo assim, não reúnem condições para subsistir na ordem jurídica vigente, uma vez que, não se pode usar do pretexto de disciplinar assunto de interesse local, eis que assim acaba por interferir na esfera de competência exclusiva da Administração, acarretando, tal iniciativa, o desequilíbrio no delicado sistema de relacionamento entre os poderes municipais.

**Disciplina o inciso IV do artigo 39 da Lei Orgânica do Município de Guariba, *in verbis*:**

*"Trabalho, transparência e compromisso com você!"*



***Artigo 39 – Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:***

***(...)***

***IV – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoas da administração; (grifo nosso).***

Em complemento, o artigo 181, da Constituição Estadual determina que “Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes”.

O Presente Projeto de Lei de iniciativa desta Câmara Municipal, no caso em tela, acaba por promover o ordenamento territorial e, portanto, infringir a Constituição de São Paulo e a Lei Orgânica do Município de Guariba.

Quanto à exigência de planejamento relativo ao ordenamento e ocupação do solo, decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em magnífico Acórdão da lavra do Des. Dante Busana:

*“A Constituição do Estado, com efeito, em consonância com a Carta Magna, contempla a obrigatoriedade do planejamento em matéria urbanística, que hoje se apresenta institucionalizada, através de expressa previsão constitucional. É nesse sentido a lição de José Afonso de Silva, realçando que, atualmente, “o processo de planejamento passou a ser um mecanismo por meio do*

*“Trabalho, transparência e compromisso com você!”*



*qual o administrador deverá executar sua atividade governamental, na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social". E mais adiante, conclui o renomado autor: "O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciados do respectivo processo" (ob. cit., pág. 86). Nesse assunto, a Constituição Federal, em diversas passagens, alude ao dever de planejar, em geral e em matéria urbanística especialmente, ao se referir à competência para elaborar planos de ordenação do território (artigo 21, inciso IX), plano de desenvolvimento equilibrado da atividade econômica (artigo 174, § 1º) e os planos definidores da política de desenvolvimento urbano (artigo 182). Interessa sobretudo, em Direito Urbanístico, a letra do artigo 30, inciso VIII, da Lei Maior, segundo a qual compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano". A Constituição do Estado também contém expressa previsão dessa obrigatoriedade, ao se referir, já no caput de seu artigo 180, ao "estabelecimento de diretrizes" relativas ao desenvolvimento urbano pelo Estado e Municípios. No inciso II desse mesmo artigo, agora de maneira enfática, exige "a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos" concernentes ao desenvolvimento urbano. (...) Daí, por*

*Exs*  
*"Trabalho, transparência e compromisso com você!"*



*sinal, a pertinente observação de José Afonso da Silva, baseada na experiência alemã relatada por Joseff Wolff, no sentido de que o planejamento é "o princípio de toda atividade urbanística, pois quem impulsiona e exerce essa ação de ordenação precisa ter consciência do que quer alcançar com tal influxo. Deve ter uma idéia clara do que seja desejável para o lugar ou território em questão, mas também do que razoavelmente pode lograr com os meios de que dispõe" (ob. cit., pág. 32) (ADIn 66.667-0/6, Rel. Des. Dante Busana, j. em 12 de setembro de 2001).*

Reportando-se à noção de planejamento, Hely Lopes

Meirelles conclui:

*"que a elaboração de Plano Diretor é tarefa de especialistas nos diversos setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do Prefeito" (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, RT, 1985, p. 397).*

Por este mesmo motivo, o Doutrinador **José Afonso da Silva** sustenta que a elaboração do Plano Diretor é da competência do Executivo Municipal, por intermédio dos órgãos de planejamento da Prefeitura, e que a iniciativa da lei respectiva é do Prefeito, sob cuja orientação se prepara o plano (*Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo, Malheiros, 1997, pp. 138-140).

*"Trabalho, transparência e compromisso com você!"*



**As mesmas exigências devem ser observadas nas leis modificadoras de planos diretores**, ou de qualquer ingerência ou modificações das vocações estabelecidas no próprio Plano Diretor ou nos decretos que aprovam os projetos de loteamentos e demais espécies de parcelamento e ocupação do solo urbano.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo já decidiu que se a Constituição Estadual impôs "*o estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano*" (artigo 180, caput), a elaboração de "*planos, programas e projetos*" em matéria urbanística (artigo 180, inciso II), bem como a subordinação da legislação municipal respectiva às diretrizes do plano diretor (...), como consequência a de que só ao Poder Executivo cabe a iniciativa do processo legislativo, sempre que a matéria reservada à lei seja de tal natureza que reclame a feitura de planos prévios (ADIn 66.667-0/6, Rel. Des. Dante Busana, j. em 12 de setembro de 2001).

Assim, embora seja inegável a competência das Câmaras Municipais para legislar sobre os assuntos de *interesse local*, está tem limites que devem necessariamente ser observados, e que decorrem da imperiosidade de preservar-se a convivência pacífica dos poderes políticos, entre os quais não existe nenhuma relação de hierarquia e subordinação, mas sim de independência e harmonia, em face do contido no artigo 5.º, da Constituição do Estado de São Paulo.

A Administração Municipal está afeta ao Prefeito eleito. É ele quem define as prioridades e as políticas públicas a serem implementadas, bem assim os serviços públicos que serão prestados à população, tudo sob a perspectiva e motivação do atendimento do interessa público. Nessa seara, a Câmara não tem como impor suas preferências, podendo quando muito formular *indicações*, mas não sujeitar

*"Trabalho, transparência e compromisso com você!"*



aquela autoridade ao cumprimento de lei que, longe de fixar uma regra geral e abstrata, constitui verdadeira ordem ou comando, para que se faça algo.

Nesse sentido, considerada a iniciativa parlamentar do presente Projeto de Lei, é visível que o legislador municipal está invadindo a esfera de atribuições do Chefe do Poder Executivo.

Ao Legislativo cabe a função de editar atos normativos de caráter geral e abstrato. Ao Executivo cabe o exercício da função de *gestão administrativa*, que envolve atos de *planejamento, direção, organização e execução*.

Atos que, na prática, representam invasão da esfera executiva pelo legislador, é inválido e representam quebra do equilíbrio assentado nos art. 5º, art. 37 e art. 47, incisos II e XIV, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do art.144 da referida Carta.

Cumprir recordar aqui o ensinamento de **Hely Lopes Meirelles**, anotando que *“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regra para a Administração; a Prefeitura a executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”*. Sintetiza, ademais, que *“todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao*

*“Trabalho, transparência e compromisso com você!”*



# CÂMARA MUNICIPAL DE GUARIBA

ESTADO DE SÃO PAULO

GUARIBA  
"Cidade Primavera"

*princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário (Direito municipal brasileiro, 15ª ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).*

Posto isso, esta Comissão de Redação e Justiça entende ser **totalmente inconstitucional** o presente Projeto de Lei, proferindo **Parecer Desfavorável**.

Este é o meu parecer e voto como Presidente da Comissão de Redação e Justiça.

Sala das Comissões "Vereador Eduardo Atique", em 16 de Março de 2020.

*Comissão de Redação e Justiça*

*Roberto Luiz Carósio - PL  
Vereador/Presidente*

*"Trabalho, transparência e compromisso com você!"*