PARECER Nº 867/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0521/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Rodrigo Goulart, que autoriza o Poder Executivo a alterar o Mapa 1, integrante da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, para incluir na ZCOR-2 da Avenida Pacaembu, o Lote 018, da Quadra 050, do Setor 011, localizado na esquina da Rua Itassuce com a Avenida Pacaembu, no Distrito de Perdizes, Prefeitura Regional da Lapa.

De acordo com a justificativa, o projeto visa corrigir indevida segmentação na área, uma vez que o mencionado lote não teria sido enquadrado como Zona Corredor 2 (ZCOR-2), mas estaria sob influência direta da Avenida Pacaembu, que exerce o papel de estruturação regional, na forma do art. 10 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.

Requeridas informações ao Poder Executivo, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento manifestou-se contra a aprovação do projeto, já que o lote está demarcado como Zona Estritamente Residencial 1 (ZER-1), e a demarcação das Zonas Corredores, na forma da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, deve atender a outros critérios, além da linearidade (fls. 07-11).

Nada obsta o prosseguimento do presente projeto de lei, que se insere no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais (artigo 30, inciso I, da Constituição Federal). Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (in Curso de Direito Constitucional, 2ª Ed. Salvador, Juspodivm, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato. Mais precisamente, explana a jurista Fernanda Dias Menezes de Almeida (In "Competências na Constituição de 1988", 6ª edição, São Paulo, Atlas, p. 98), o seguinte:

"Já se percebe, pois, que muito da problemática das competências municipais gira necessariamente em torno da conceituação do que seja esse "interesse local", que aparece na Constituição substituindo o "peculiar interesse" municipal do direito anterior.

A respeito desta última expressão já se solidificara toda uma construção doutrinária, avalizada pela jurisprudência de nossos Tribunais, no sentido de fazer coincidir o peculiar interesse com o interesse predominante do Município."

Ademais disto, o presente projeto de lei, ao cuidar dos parâmetros urbanísticos de determinada zona de uso, pretende promover o "adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano", o que confere aos municípios competência legislativa para regulamentar a matéria (artigo 30, inciso VII, da Constituição da República).

Assim, a edição de normas que regulem o uso e ocupação de solo na cidade, é indiscutivelmente atribuição primária do Município, posto que a ele a Constituição Federal atribuiu a competência para legislar sobre assuntos de interesse local para promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e para executar a política de desenvolvimento urbano (art. 182).

Regulamentando o dispositivo constitucional acima mencionado, foi editado o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que por sua vez estabeleceu como diretrizes da política urbana:

"Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;" (grifamos).

No ordenamento jurídico paulistano, o presente projeto de lei é amparado pelos artigos 13, incisos I e XIV, e 70, inciso VIII, combinado com o parágrafo único, todos da Lei Orgânica Municipal, os quais conferem a esta Casa Legislativa competência para iniciar, na espécie, o processo legislativo.

No que tange ao aspecto material, esclarece-se que o zoneamento deriva da prerrogativa do Poder Público Municipal de dividir o município em áreas, segundo sua destinação precípua, com o escopo de planejar o desenvolvimento do aglomerado urbano e garantir o bem estar da sociedade.

O zoneamento, portanto, é um desdobramento de outra prerrogativa do Poder Público Municipal que é o de fixar as regras de uso e ocupação do solo, e que se destinam, segundo Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, 6ª. Ed., p. 405), a "estabelecer as utilizações convenientes às diversas partes da cidade e localizar em áreas adequadas as diferentes atividades urbanas que afetem a comunidade".

Resta claro, em vista do exposto, que o projeto de lei se encontra apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em perfeita harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Ressalve-se que, por certo, incumbe a Comissão de Mérito a análise das questões técnicas e da conveniência e oportunidade da pretensão, especialmente os argumentos aduzidos pelo Executivo, contrários à propositura.

Tratando-se de matéria relacionada ao uso e ocupação do solo e aos parâmetros de zoneamento, é necessária a realização de duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso VI, da Lei Orgânica e art. 85, inciso I, do nosso Regimento Interno, e a apreciação da propositura pelo Plenário desta Edilidade, ex vi do artigo 105, inciso XXVII, do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo.

O projeto dependerá do voto favorável de 3/5 dos membros da Câmara para a sua aprovação, nos termos do art. 40, § 4º, inciso I, da Lei Orgânica, sem prejuízo do disposto no art. 46, caput e § 1º da citada Lei.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29/05/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Rute Costa (PSD) - Autora do Voto Vencedor

VOTO VENCIDO DO RELATOR DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0521/18.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Rodrigo Goulart, que autoriza o Poder Executivo a alterar o Mapa 1, integrante da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, para incluir na ZCOR-2 da Avenida Pacaembu, o Lote 018, da Quadra 050, do Setor 011, localizado

na esquina da Rua Itassuce com a Avenida Pacaembu, no Distrito de Perdizes, Prefeitura Regional da Lapa.

De acordo com a justificativa, o projeto visa corrigir indevida segmentação na área, uma vez que o mencionado lote não teria sido enquadrado como Zona Corredor 2 (ZCOR-2), mas estaria sob influência direta da Avenida Pacaembu, que exerce o papel de estruturação regional, na forma do art. 10 da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016.

Requeridas informações ao Poder Executivo, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento manifestou-se contra a aprovação do projeto, já que o lote está demarcado como Zona Estritamente Residencial 1 (ZER-1), e a demarcação das Zonas Corredores, na forma da Lei nº 16.402, de 22 de março de 2016, deve atender a outros critérios, além da linearidade (fls. 01-11).

Sob aspecto estritamente jurídico, o projeto não tem condições de prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Inicialmente, destaque-se que a Constituição da República, no seu artigo 30, I e II, trata da competência dos Municípios para legislar sobre "assuntos de interesse local" e para "suplementar a legislação federal e estadual no que couber" (artigo 30, I e II da Constituição Federal). Segundo ANTONIO SÉRGIO P. MERCIER, interesse local:

... diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponha normas próprias.

("Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo", Ed. Manole 3ª ed. p. 225)

Com relação à matéria de fundo, denota-se que a propositura insere-se no âmbito do Direito Urbanístico e a competência do Município para legislar sobre a matéria decorre do preceito constitucional que assegura à Comuna autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o uso adequado do espaço urbano, o que pode ser alcançado, entre outras formas, através do estabelecimento de categorias de zoneamento (art. 30, inc. I e VIII, Constituição Federal).

Em que pesem os argumentos levantados pelo Poder Executivo, quanto à iniciativa legislativa, nos termos do art. 37, caput, e § 2º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, nada impede a proposição parlamentar, haja vista a inexistência de iniciativa legislativa privativa do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo em relação às normas que disponham sobre a ordenação do solo urbano.

Ademais, o E. Supremo Tribunal Federal possui o entendimento segundo o qual as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição Brasileira (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, DJe 14.08.08), orientação reafirmada na r. decisão monocrática proferida pelo Exmo. Min. Marco Aurélio, em caso de norma de iniciativa parlamentar que disciplinava aspecto da ordenação da paisagem urbana:

DECISÃO: ORDENAÇÃO DA PAISAGEM URBANA - INICIATIVA DE LEI - PRECEDENTES - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - NEGATIVA DE SEGUIMENTO. 1. Eis a síntese do acórdão impugnado mediante o extraordinário (folha 69): AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que institui o Projeto "Tapume Educativo" e dispõe sobre o aproveitamento dos tapumes de construções civis como painéis de pintura e de mensagens educativas no Município de Lajeado. Lei que não cria despesas ao executivo ou interfere na organização e funcionamento da administração. Vício de iniciativa não configurado Art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Ausência também de vício material. Mensagens educativas e de cunho social. JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO, POR MAIORIA. Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submetem-se a critérios de direito

estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas. Nesse sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.394/AM, relator ministro Eros Grau, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.464/AP, relatora ministra Ellen Gracie, e Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 724/RS, relator ministro Celso de Mello. A reserva de inciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O dever de promover a ordenação da paisagem urbana incumbe ao município, pelo qual respondem indistintamente as instâncias políticas representativas dos interesses locais. 2. Assim, verificada a ausência de proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, descabe cogitar de vício formal de lei resultante de iniciativa parlamentar. 3. Nego seguimento a este extraordinário. 4. Publiquem. Brasília, 5 de setembro de 2013. Ministro MARCO AURÉLIO Relator

(STF, RE 672210/RS, Rel. Min. Marco Aurélio, pub. DJe 18.09.2013, sem destaques no original)

No entanto, no caso desta propositura, pretende-se alterar lote atualmente previsto como Zona Exclusivamente Residencial 1 (ZER-1) para Zona Corredor 2 (ZCOR-2), definida pela Lei do Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo como território de qualificação, isto é, "área em que se objetiva a manutenção de usos não residenciais existentes, o fomento às atividades produtivas, a diversificação de usos ou o adensamento populacional moderado, a depender das diferentes localidades que constituem estes territórios" (art. 6º, II, e).

Assim, o projeto, ao dispor especificamente sobre um lote, e, desta maneira, conter um destinatário certo, viola o princípio da impessoalidade (art. 37, Constituição da República), que, de acordo com autorizadas lições doutrinárias, significa, também, que "a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento" (Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Direito Administrativo, 24 ed., São Paulo: Atlas, 2011, p. 68).

Note-se que tal violação fica ainda mais delineada diante da manifestação do Executivo às fls. 09, que assinala "Neste sentido, não haveria outra zona a ser demarcada no imóvel em questão que não ZER, uma vez que, por não ter frente para a Avenida Pacaembu, o lote em questão não se enquadra nos critérios estabelecidos para a demarcação de Zonas Corredores (ZCOR). Vale ressaltar que o lote também é vizinho a um canteiro que impede que qualquer acesso ao lote seja realizado diretamente pela Avenida Pacaembu."

Nesse sentido, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos autos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade nº 2001422-20.2016.8.26.0000 e nº 2224205-56.2015.8.26.0000, apreciando normas municipais que autorizavam "atividades de oficina mecânica de veículos automotores na Av. Jesus Vilanova Vidal, nº 875" e "atividade de buffet infantil na Alameda Atlântica, nº 222", declarou a sua inconstitucionalidade.

Assinalou o Exmo. Des. Rel. Carlos Bueno, a esse respeito:

...

Por outro lado, a alteração promovida na lei de zoneamento parece ter por finalidade favorecer o proprietário do imóvel localizado no endereço mencionado, em detrimento de outros possíveis interessados em explorar o mesmo ramo empresarial, criando uma reserva de mercado nas adjacências. A atuação administrativa deve ser sempre norteada pelo interesse público, sem discriminações entre os administrados, de modo a prejudicar ou beneficiar determinadas pessoas. Dessa forma, a lei também é inconstitucional por afrontar o princípio da impessoalidade, art. 111, da CE/89.

(TJ/SP, Órgão Especial, Rel. Des. Carlos Bueno, ADI nº 2001422-20.2016.8.26.0000, j. 04.05.16, sem destaques no original)

Claro está, portanto, que o projeto em questão não se coaduna com as regras dispostas no ordenamento jurídico vigente.

Ante o exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 29/05/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente - Contrário

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Contrário

Celso Jatene (PL) - Relator

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

Reis (PT) - Abstenção

Ricardo Nunes (MDB) - Contrário

Ricardo Teixeira (DEM)

Rinaldi Digilio (PRB) - Contrário

Rute Costa (PSD) - Contrário

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 31/05/2019, p. 130

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.