



PARECER PRÉVIO Nº 154/24

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, que dispõe sobre a aprovação, licenciamento urbanístico e emissão de habite-se de edificações para Unidade de Triagem (UT) e Unidades de Destino Certo (UDC) em Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0693624), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

Por sua vez, a manifestação nele contida se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

Nos termos da justificativa que acompanha a proposição, a finalidade do projeto em epígrafe é possibilitar a regularização urbanística da Unidade de Triagem (UT) e da Unidade de Destino Certo (UDC) existentes em Porto Alegre, bem como possibilitar que novas UTs e UDCs sejam pautadas por alguns de seus aspectos regulamentadores.

Conforme dispõe o art. 24, I, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito urbanístico. No entanto, prevalece no Supremo Tribunal Federal o entendimento não excludente em relação aos municípios, os quais podem legislar concorrentemente sobre os temas previstos, desde que nos limites do seu interesse local e harmonicamente com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados.

Nesse sentido, a própria Constituição Federal declara a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local; promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e executar a política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (arts. 30, I e VIII, e 182, da CF), disposições corroboradas na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, a qual, dentre outras, também atribui ao município a competência para estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à organização de seu território (Art. 8º, X e XI, da LOM).

Diante disso, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal, inexistindo, em análise preliminar, vício de inconstitucionalidade formal orgânica.

Quanto ao aspecto formal subjetivo, não há vício de iniciativa na proposição, nos termos do art. 75, I, da LOM, que relaciona o Prefeito como legitimado para deflagrar o processo legislativo municipal.

No que concerne ao aspecto formal objetivo, há adequação à espécie legislativa utilizada (Lei Complementar), ressalvada a necessidade de observância do quórum de aprovação, nos termos dos artigos 76, caput e § 2º e 82, § 1º, I, ambos da LOM.

Quanto ao aspecto material, evidencia-se que a proposição busca possibilitar a regularização urbanística da Unidade de Triagem (UT) e da Unidade de Destino Certo (UDC) existentes em Porto Alegre, bem como possibilitar que novas UTs e UDCs sejam pautadas por alguns de seus aspectos regulamentadores, a fim de que, regularizadas, promovam e ampliem a proteção ao meio ambiente, nos termos da política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10) e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos^[1], o que demonstra conformidade com o texto constitucional sob o aspecto ambiental.

Sob o viés urbanístico, faz-se mister reproduzir o entendimento proferido pelo STF no RE 607940/DF, no qual restou fixada a Tese de Repercussão Geral nº 348. Vejamos:

Ementa: CONSTITUCIONAL. ORDEM URBANÍSTICA. COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS. PODER NORMATIVO MUNICIPAL. ART. 30, VIII, E ART. 182, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PLANO DIRETOR. DIRETRIZES BÁSICAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. COMPREENSÃO. 1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber,

adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, caput). Portanto, **nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor. 2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor. 3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. 4. Recurso extraordinário a que se nega provimento. (STF, RE 607940/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, pub. DJE 26.02.2016)**

Segundo o Ministro Teori Zavascki no julgamento do RE 607940/DF, os municípios podem legislar sobre o ordenamento do espaço urbano mediante disciplina jurídica autônoma, visto que o Plano Diretor é um instrumento básico, geral e cujo conteúdo não tem delimitação objetivamente estanque no texto constitucional. Vejamos:

Depreende-se desse conjunto normativo que o plano diretor é um instrumento de política urbana, com natureza de norma jurídica de ordem pública, cujo conteúdo deverá sistematizar a existência física, econômica e social da cidade, estabelecendo objetivos gerais a serem perseguidos na sua administração e instituindo normas que limitam as faculdades particulares de disposição inseridas no direito de propriedade em nome do aproveitamento socialmente adequado dos espaços urbanos.

[...]

Não há dúvida de que as normas constitucionais trazidas a cotejo impõem certas limitações à autonomia das Casas legislativas dos municípios de demografia populacional superior a 20.000 (vinte mil) habitantes, exigindo-lhes, antes de mais nada, um dever de atuação positiva consistente na elaboração de um plano diretor. Todavia, **nem toda a matéria urbanística deve estar necessariamente contida nesse Plano, cujo conteúdo material não tem delimitação objetivamente estanque no texto constitucional.** Tanto no caput, quanto nos dois parágrafos subsequentes do artigo 182, a Constituição utiliza locuções dotadas de significativo grau de indeterminabilidade semântica para se referir ao conteúdo do plano diretor, tais como “diretrizes gerais” (caput), “instrumento básico” (§ 1º) e “exigências fundamentais de ordenação”. **Essa indeterminação conceitual abre espaço a legítimos preenchimentos valorativos que, sem comprometimento do núcleo normativo essencial, atendam circunstâncias especiais de espaço e de tempo.**

Decerto, os preceitos em questão determinam seja o plano diretor instrumento básico, geral e fundamental da política de desenvolvimento e expansão urbana. Isso significa que o plano há de possuir um certo grau de universalidade na percepção dos espaços habitáveis da cidade, princípio de inteireza sem o qual ficaria ele inapto para fins a que deve servir, de construir um planejamento de expansão distrital. **Contudo, isso não conduz, necessariamente, à conclusão de que todas as formas de parcelamento, uso ou ocupação do solo devam estar inteiramente disciplinadas pela Lei do Plano Diretor. Há determinados modos de aproveitamento do solo urbano que, pelas suas singularidades, podem, legitimamente, receber disciplina jurídica autônoma.**

Na mesma linha, segue trecho do voto do Ministro Luiz Fux:

Ora, da leitura conjunta e sistemática das normas constitucionais supracitadas se extrai que cabe ao Plano Diretor apenas estabelecer as diretrizes e exigências básicas, fundamentais e gerais para o ordenamento urbano.

Nada impede, portanto, que o Município ou Distrito Federal, com base no artigo 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, legisle mediante normas esparsas sobre projetos e programas específicos de ordenamento do espaço urbano, desde que observadas as diretrizes gerais traçadas pelo Plano Diretor.

[...]

Fica claro, portanto, que o Plano Diretor é o instrumento legal que dita a atuação do Município ou Distrito Federal quanto ao ordenamento urbano, traçando suas linhas gerais, porém a sua execução pode se dar mediante a expedição de outras leis e decretos, desde que guardem conformidade com o Plano Diretor.

Registre-se, assim, que **as novas disposições urbanísticas devem estar contidas em leis compatíveis com as diretrizes fixadas no Plano Diretor**, sendo este a norma central do ordenamento urbano ao redor da qual as demais gravitam e devem guardar adequação.

No caso específico sob análise, a justificativa da proposição aponta o esforço conjunto e técnico de diversos departamentos do município para viabilizar uma lei adequada ao Plano Diretor. Vejamos:

Importante salientar que este PLCE foi construído por um grupo de pessoas integrantes da Diretoria de Planejamento Urbano (DPU); Diretoria do Escritório de Licenciamento (DEL) e a Assessoria Técnica (ASSETC) todas pertencentes à Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Smamus), além do DMLU, por meio da técnica que acompanha as UTS contratadas. **Houve a preocupação em construir uma lei que não afronte as previsões do Plano Diretor, mas que reconhece a situação real das UTs estabelecidas há mais de 30 anos com todo o apoio do Município de Porto Alegre.**

Ademais, a proposição se encontra em consonância com o entendimento proferido pelo STF, pois versa sobre uma questão local específica de regularização urbanística que atende aos seguintes princípios/diretrizes do Plano Diretor e não pretende alterá-lo. Vejamos:

Art. 1º - A promoção do desenvolvimento no Município de Porto Alegre tem como princípio o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da [Lei Orgânica](#), garantindo:

[...]

II - a promoção da qualidade de vida e do ambiente, reduzindo as desigualdades e a exclusão social;

III - a integração das ações públicas e privadas através de programas e projetos de atuação;

[...]

VII - o fortalecimento da regulação pública sobre o solo urbano mediante a utilização de instrumentos redistributivos da renda urbana e da terra e controle sobre o uso e ocupação do espaço da cidade;

[...]

IX - a defesa, a conservação e a preservação do meio ambiente;

[...]

Art. 2º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental incorpora o enfoque ambiental de planejamento na definição do modelo de desenvolvimento do Município, das diretrizes e das estratégias para a execução de planos, programas e projetos, enfatizando a participação popular, a sustentabilidade econômica, social e ambiental.

Parágrafo Único - **Na aplicação, na alteração e na interpretação desta Lei Complementar, levar-se-ão em conta seus princípios, estratégias e diretrizes.**

Portanto, o escopo da proposição não parece destoar das diretrizes gerais do regramento central do ordenamento urbanístico municipal.

IV. Conclusão

Isso posto, nessa fase preliminar do processo legislativo, não verifico manifesta inconstitucionalidade ou ilegalidade que impeça a tramitação da proposição em análise.

É o parecer.

[1] https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/dmlu/PMGIRS_POA_2023.pdf



Documento assinado eletronicamente por **João Victor Lagustera Rigoldi, Procurador(a)**, em 11/03/2024, às 08:57, 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 **0707527** e o código CRC **3FA7843B**.