



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei Complementar nº 08/23 – Dispõe sobre a alteração da Lei Complementar nº 148, de 06 de novembro de 2017, que “Institui o Código de Obras do Município de São Pedro-SP”.

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Em atendimento à melhor técnica legislativa, segundo a qual um assunto não deve ser tratado por várias leis, como prevê a Lei Complementar n.º 95/98, o projeto de lei deveria vir como alteração do código de obras, o que pode ser feito por lei ordinária, repita-se. Eis o dispositivo da LC n.º 95/98:

"Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - exceções às codificações, cada lei tratará de um único objeto;

[...]

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”.

Em síntese, conclui-se que o código de obras pode ser alterado por lei ordinária, desde que respeite às diretrizes do plano diretor, mediante processo técnico e participativo, em projeto de lei de alteração do código de obras, com estudos e justificativa que permitam avaliar se a medida está em consonância com o plano diretor.

Submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Posto isso, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser aprovada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

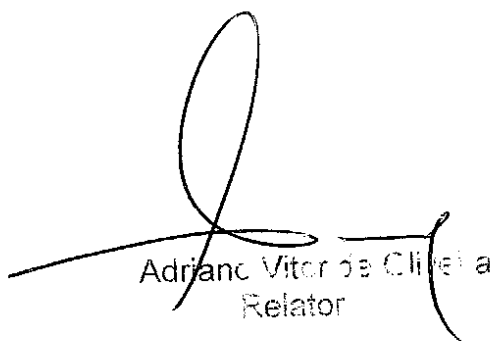


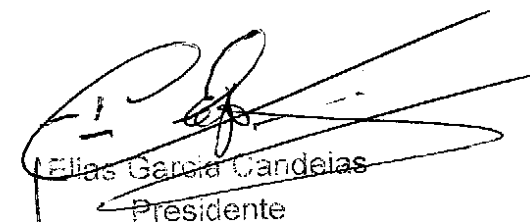
Câmara Municipal de São Pedro


Estado de São Paulo

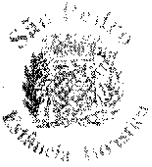
São Pedro, 03 de abril de 2023.

Sala das Comissões;


Adriano Vitor da Oliveira
Relator


Elias Garcia Candéias
Presidente


Albino Antunes
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei Complementar nº 08/23** – Dispõe sobre a alteração da Lei Complementar nº 148, de 06 de novembro de 2017, que “Institui o Código de Obras do Município de São Pedro-SP”.

Após analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Em atendimento à melhor técnica legislativa, segundo a qual um assunto não deve ser tratado por várias leis, como prevê a Lei Complementar nº 95/98, o projeto de lei deveria vir como alteração do código de obras, o que pode ser feito por lei ordinária, repita-se. Eis o dispositivo da LC nº 95/98:

"Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto,

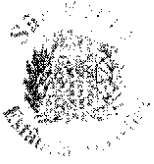
...

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa”.

Em síntese, conclui-se que o código de obras pode ser alterado por lei ordinária, desde que respeite às diretrizes do plano diretor, mediante processo técnico e participativo, em projeto de lei de alteração do código de obras, com estudos e justificativa que permitam avaliar se a medida está em consonância com o plano diretor.

Após analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

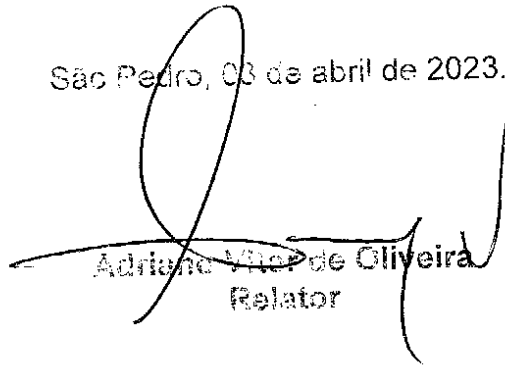
Diante do exposto, com a anuência dos demais integrantes do colegiado, bem como da Relatoria desta Comissão Permanente, abaixo subscrita por seus componentes, julga o Projeto de Lei supra, apto à apreciação pelo Plenário desta Edilidade.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

São Pedro, 03 de abril de 2023.



Adriano Vitor de Oliveira
Relator



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO

Assunto: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 08/2023: Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 148, de 06 de novembro de 2017, que institui o Código de Obras do Município de São Pedro/SP.

Autor: Prefeito Municipal

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, enquanto Chefe do Poder Executivo, que visa dispor sobre alteração na Lei Complementar nº 148, que institui o Código de Obras do Município, alterando a redação do artigo 327, acrescentando o artigo 328-A (com novo Capítulo V-A), bem como revoga o §2º do artigo 347 do referido diploma legal.

Na mensagem encaminhada a esta Casa Legislativa, o proponente aduz que a reforma objeto da proposta se justifica pela necessidade enfrentada pelos munícipes em regularizar seus imóveis junto à Administração Pública, no tocante às construções secundárias e acessórias hoje comuns no âmbito das construções demandam a presente atualização legislativa, a qual busca atender a necessidade de regularização de imóveis que, em razão de suas dimensões, possuem mais de uma construção, sem, no entanto, respeitar o limite legal de ocupação ou aproveitamento do respectivo lote.

Além disso, a proposta legislativa ora analisada também busca regulamentar a utilização de contêineres na construção civil no âmbito municipal, tanto nas construções residenciais quanto nas comerciais, estabelecendo padrões de construção e impondo requisitos para sua conformidade legal, tais como apresentação de laudo profissional que ateste sua descontaminação e habitualidade, e respectiva tributação incidente.

Por fim, o projeto ainda almeja a adequação da lei quanto à área mínima estabelecida para imóveis em que são instalados hotéis, pousadas e similares, retirando a metragem mínima atualmente imposta por entender que o cenário atual de necessidades e ofertas dos empreendimentos ligados ao ramo não condiz com tal limitação imposta pela norma em vigência.

É o relatório, passo a opinar.

II. CONSIDERAÇÕES TÉCNICO-JURÍDICAS

II.1 DA COMPETÊNCIA PARA DISCIPLINA DO ASSUNTO.

Inicialmente, cumpre observar que não há nenhum vício de competência para a proposição ora analisada, senão vejamos.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

A competência do Município para legislar acerca do tema é garantida pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 15 da Lei Orgânica do Município de São Pedro, haja vista que se trata de matéria de interesse local.

No que se refere à iniciativa da propositura apresentada, também se verifica que esta não possui vícios legais, porquanto constitui matéria de iniciativa comum ou concorrente segundo disciplina a LOM.

II.2 DA POSSÍVEL EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE CONSTITUCIONALIDADE NO PROCESSO LEGISLATIVO.

Em que pese, conforme dito acima, o projeto não possuir vício de competência em relação à propositura nele contida, cabe anotar que a lei complementar do projeto em apreço pode, futuramente, ser declarada inconstitucional, vez que, no tocante à regulamentação do uso de contêineres, a propositura carece de estudos técnicos suficientes e adequados, bem como de efetiva participação popular.

Isto porque o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo proferiu, recentemente e em sede de controle de constitucionalidade, o seguinte entendimento acerca de semelhante proposta legislativa:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.718, de 11 de setembro de 2018, do Município de Valinhos e de iniciativa parlamentar, que autoriza e disciplina o uso de contêineres para fins comerciais e residenciais na mencionada cidade. Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedente. Não conhecimento de alegações do requerente baseadas na Lei Orgânica e no Código de Obras do Município de Valinhos e na Lei Complementar nº 101/2000, porquanto no âmbito da presente ação a norma objurgada deve ser contrastada somente com dispositivos da Constituição do Estado. Eventual afronta a legislação federal ou municipal consubstanciaria mera ilegalidade. Ação procedente na parte conhecida." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2109365-91.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 18/09/2019; Data de Registro: 19/09/2019) Grifamos

Nesse diapasão, conforme o entendimento acima exarado, a matéria legislada - para que seja plenamente constitucional - necessita de participação popular, e prévio



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

planejamento acompanhado de inerentes estudos técnicos, podendo referida participação ser efetivada por meio de audiência pública ou outro instrumento legítimo que impulse a imprescindível democracia participativa obstada.

Analogicamente, grosso modo, pode-se falar que - a partir do momento que ainda pode se ter mencionados planejamento técnico e participação popular até a deliberação e consequente aprovação da propositura - esta é "ainda constitucional", isto é, está-se diante da chamada técnica germânica, utilizada algumas vezes pelo STF (ex. RE 135328/SP), chamada também de "inconstitucionalidade progressiva" ou "declaração de constitucionalidade de norma em trânsito para a inconstitucionalidade".

Hoje, portanto, a propositura é constitucional, mas pode a lei complementar proveniente de sua aprovação ser patentemente inconstitucional.

Sucedese que a propositura tem o condão de contrariar frontalmente o disposto no art. 29, XII, da CF, bem como o art. 180, 11, e 191 da Constituição do Estado de São Paulo. Estes artigos determinam o planejamento técnico e a participação da população em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano. A participação popular no desenvolvimento urbano é um instrumento legitimador das normas produzidas na ordem democrática, que, além de possibilitar a discussão especializada e multifocal do assunto, garante-lhe a própria constitucionalidade, como robustece o art. 29, XII, da CF.

A respeito, o colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (T JSP) assim decidiu: *"A participação popular na criação de leis versando política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Ela deve ser assegurada não apenas de forma indireta e genérica no ordenamento normativo do Município, mas especialmente na elaboração de cada lei que venha a causar sério impacto na vida da comunidade"* (ADI. 0052634-90.2011.8.26.0000, Rei. Elliot Akel, 27-02-2013). Como se vê, vital tal participação aos olhos do T JSP, o qual - inclusive - estabeleceu, em recente julgado, balizas hermenêuticas para avaliar sua necessidade: (i) relevância do impacto da lei no ambiente urbano e (ii) verificação de desdobramentos negativos no ambiente urbano (ADI nº 2101558-20.2019.8.26.0000, Rei. Márcio Bartoli, 18/09/2019, T JSP). Em que pese ela ser sempre recomendável!

Indiscutível o impacto que eventual lei complementar oriunda da propositura pode proporcionar no ambiente urbano, bem como a necessidade de se averiguar, por meio de planejamento, discussão, estudos técnicos, a natureza de tais desdobramentos em referido ambiente.

Neste mesmo sentido:



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

"INÉPCIA DA INICIAL Inocorrência. Razoavelmente claros a descrição dos fatos, os fundamentos jurídicos e o pedido. Descrição da norma impugnada. Afasto a preliminar. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 11.810 de 09.10.18, dispoendo sobre as **regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza.** Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. **Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original.** Precedentes. Procedente a ação." (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2276121-27.2018.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 09/05/2019) Grifo nosso.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, tem-se que a proposta poderá reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que recomenda-se a observância dos procedimentos formais em conformidade com o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo.

II.3 DA EXISTÊNCIA DE VÍCIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA (LC Nº 95/1998).

Ainda no que tange à análise técnica do projeto de lei complementar ora apresentado, tem-se que este possui vício formal de técnica legislativa em seu artigo 2º, o qual cria o artigo 328-A e estabelece que o Título IX – NORMAS ESPECÍFICAS PARA EDIFICAÇÕES – passa a vigorar com um novo Capítulo (enumerado como “V-A”), que, a seu turno, conterà o mencionado artigo de lei criado.

Ocorre que ao analisar o diploma legal objeto de reforma, verifica-se que há erro na enumeração do novo Capítulo proposto, haja vista que atualmente o Título IX do Código de Obras do Município é subdividido em seis capítulos, os quais são enumerados em algarismos romanos conforme a sua ordem lógica (Capítulo I, Capítulo II, Capítulo III e assim por diante...). Neste passo, também se constata que na organização do aludido Título inserido lei em comento, o Capítulo IV se inicia com o



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

artigo 320, seguindo até o artigo 328, no qual se finda, sendo que o Capítulo V se inicia com o artigo 329 e prossegue até o subsequente, no qual se encerra.

Dito isto, é possível verificar que há erro formal em enumerar como "V-A" o novo Capítulo acrescentado pela propositura aqui analisada, uma vez que o artigo que este acrescenta (328-A) sucede o Capítulo IV e antecede o Capítulo V, ficando entremeadado entre estes e não podendo, portanto, ser classificado como "V-A" sob pena de se prejudicar a ordem lógica da enumeração, capitulação e classificação dos dispositivos legais elencados na norma em questão.

Neste sentido, é cediço que a Lei Complementar Nacional nº 95 de 1998, a qual dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis no processo legislativo federal, aplicável, também, aos processos legislativos municipais, estabelece que é possível o agrupamento de artigos através de Seções, Capítulos, Títulos, dentre outros. Tais agrupamentos, contudo, devem possuir redação feita com clareza, precisão e ordem lógica, além de observar os princípios contidos na referida lei. Veja-se:

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

[...]

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - na hipótese de revogação;

II - mediante revogação parcial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) não poderá ser modificada a numeração dos dispositivos alterados;

a) revogado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

b) no acréscimo de dispositivos novos entre preceitos legais em vigor, é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração, devendo ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos. (Redução dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Além disso, consta no Manual de Técnica Legislativa do Senado Federal o dever de busca da preservação da estrutura e da ordem lógica da norma objeto da alteração.

Portanto, uma vez demonstrado que a enumeração do “Capítulo V-A” acrescentado não observa a ordem lógica dos demais, recomenda-se a sua alteração neste ponto renumeração para “Capítulo IV-A”, a fim de se preservar a coerência e logicidade, bem como a técnica legislativa exigida pelo ordenamento jurídico em vigência.

II.4 DOS REQUISITOS LEGAIS DE TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DO PROJETO

Por fim, tem-se o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa para o caso em apreço é o de maioria absoluta, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de São Pedro nos termos do artigo 194, do Regimento Interno, devendo obedecer aos dois turnos de discussão e votação.

III. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino:

- a) Pela constitucionalidade da presente propositura, a qual pode, no entanto se tornar inconstitucional ulteriormente, caso não observados os procedimentos formais de tramitação do processo legislativo consoante entendimento do E. TJSP (conforme capítulo II.2 deste parecer);



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

- b) Pela existência de vício formal de técnica legislativa, conforme exposto no capítulo II.3 deste parecer, podendo, no entanto, ser corrigido através da competente emenda ou substituição.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 10 de abril de 2023.

VICTOR GARCIA REIGADA

ADVOGADO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO/SP
OAB/SP Nº 410.485