

P A R E C E R

Nº 1310/2021¹

- PU – Política Urbana. Zoneamento. Localização de motéis fora do perímetro urbano. Projeto de Lei Complementar. Iniciativa parlamentar. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo para projetos de lei que demandem planejamento. Restrição imposta sem fato que a justifique. Violação da livre iniciativa. Inconstitucionalidade.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei Complementar nº 5/2021, de iniciativa parlamentar, alterando a Lei de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo Urbano para somente permitir o funcionamento de motéis fora do perímetro urbano.

RESPOSTA:

O PLC se insere na competência municipal para ordenamento territorial (CF, art. 30, VIII). Em princípio, a matéria de direito urbanístico, que ordinariamente é de iniciativa comum, passa a ser de iniciativa privativa do Chefe do Executivo quando depender de atividade de planejamento.

De acordo com decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, lei que se constitua em ação concreta somente pode ser regulada por lei de

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

iniciativa do Chefe do Executivo, em razão do princípio da separação de poderes, como as leis que dependem de planejamento, as que envolvam estudos técnicos, as que criam obrigação ao Executivo, ou tratam de programas de governo, dado que é função típica deste Poder o planejamento, a organização e a gestão da Administração, do espaço urbano, dos bens públicos e de seu uso pelos particulares, confira-se:

(...) não se pode ignorar que, em tema de desempenho concreto, pelo Poder Executivo, das funções tipicamente administrativas que lhe são inerentes, incide clara limitação material à atuação do legislador, cuja/s prerrogativas institucionais sofrem as restrições derivadas do postulado constitucional da reserva de Administração.

A reserva de administração - segundo adverte J.J. Gomes Canotilho (Direito Constitucional, p. 810/811, 5ª ed., 1991, Almedina, Coimbra) - constitui limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo, pois, enquanto princípio fundado na separação orgânica e na especialização funcional das instituições do Estado, caracteriza-se pela identificação, no sistema constitucional, de um 'núcleo funcional (...) reservado à administração contra as ingerências do parlamento', por envolver matérias, que, diretamente atribuídas à instância executiva de poder, revelam-se insuscetíveis de deliberações concretas por parte do Legislativo. (ADIn 2.364 MC - DJ de 14.12.2001).

Em outro julgamento o STF entendeu que:

Ao determinar drásticas alterações na política urbanística do município, convertendo áreas particulares em logradouros públicos e impondo ao Estado o dever de prestação de serviços públicos nessas áreas, a incrementar a despesa sem indicar a contrapartida orçamentária, tenho por manifesta a usurpação da função administrativa atribuída ao Poder Executivo local. (RE 302.803/RJ).

No presente caso, o PLC, ao proibir o funcionamento de motéis dentro do perímetro urbano, afeta atividade econômica lícita sem apresentar estudos técnicos que justifiquem a medida. Somente através de estudos e planejamento é possível verificar a real nocividade da atividade para a população e para a cidade e o real impacto da medida também para os moradores e para as atividades econômicas. Desta forma, o PLC viola o princípio da separação de poderes ao estabelecer regra em concreto que depende de prévio planejamento, invadindo a prerrogativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo.

Quanto ao mérito, pela mesma razão de falta de estudos técnicos e justificativa o PLC viola a livre iniciativa ao vedar o exercício de atividade econômica no perímetro urbano sem demonstrar seu impacto negativo sobre o ambiente urbano. A alegação contida na justificativa do PLC de reforçar os princípios da moral e dos bons costumes, inibir a prostituição e de garantir o sossego dos moradores não se constituem em estudo e dados que demonstrem a necessidade de proibição da atividade no perímetro urbano.

Poderia vir a ser considerado razoável que o PLC estabelecesse distanciamento mínimo entre os motéis e escolas, igrejas, postos de saúde, mas não é razoável proibir o funcionamento de atividade que, repita-se, não é proibida por lei de âmbito nacional.

No que diz respeito ao sossego, qualquer atividade, inclusive a de hospedagem em motéis, qualquer que seja o período de hospedagem, deve respeitar as posturas municipais e, ainda, ser submetido ao estudo de impacto de vizinhança para sua instalação, nos termos da legislação municipal.

Logo, deve o Município buscar a forma adequada de regular a atividade, com distanciamento e estudo de impacto de vizinhança, que não impedem o seu exercício e, assim, não viola a livre iniciativa.

Em síntese, conclui-se que o PLC n. 05/2021 é inconstitucional por violar a iniciativa privativa do Chefe do Executivo para projetos de lei que demandem planejamento e por violar o princípio da livre iniciativa sem fato que justifique a restrição imposta a atividade lícita.

É o parecer, s.m.j.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de abril de 2021.