

P A R E C E R

Nº 3571/2023¹

- PU – Política Urbana. Zoneamento. Alteração. Projeto de Lei. Iniciativa do Executivo. Necessidade de realização do processo participativo também no Poder Legislativo. Alterações para atender interesses pontuais de particulares. Inconstitucionalidade. Violação dos princípios da impessoalidade, igualdade e eficiência da administração.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei Complementar n. 24/2023, de iniciativa do Chefe do Executivo, alterando o zoneamento municipal da Lei Complementar n. 296/2018.

RESPOSTA:

Em sua mensagem de encaminhamento do PLC, o Prefeito esclarece que a matéria foi analisada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Planejamento e submetida ao Conselho da Cidade - CONCIDADES, "sendo amplamente discutido e aprovado, garantindo o respaldo técnico e a participação de órgãos e entidades da sociedade civil".

Informa, também, que o PLC "visa corrigir incongruências, bem como melhorar a clareza das definições, objetivando orientar o desenvolvimento da cidade com vistas ao empreendedorismo e ao

¹PARECER SOLICITADO POR EUCLIDES DE QUADROS, ANALISTA PARLAMENTAR - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

crescimento ordenado".

A Câmara deve solicitar uma análise do PLC sob o ponto de vista do urbanismo, bem como pedir ao Executivo esclarecimentos quanto aos efeitos da eventual aprovação da proposta. Pela análise do projeto, são feitas mudanças no perímetro urbano e em zonas de preservação permanente. Em relação à alteração do perímetro urbano, é preciso ressaltar que não se identificou o atendimento ao artigo 42-B do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, incluído pela Lei nº 12.608/2012, que determina uma série de providências para expansão do perímetro urbano, em especial:

[...]

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

[...]

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

Quanto à questão ambiental, é necessária uma avaliação técnica para identificar se as áreas estão ou não antropizadas e a possibilidade de sua recuperação. Sobre o tema já foi elaborado para o consultante o Parecer IBAM/CJ n. 3109/2023.

Em relação ao processo participativo, este é obrigatório quando se trata de tema de planejamento municipal (CF, art. 29, XII), como é o

caso, assim também por determinação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257/2001, art.s 2º e 40:

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:

[...]

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

A mensagem de encaminhamento indica que várias etapas foram cumpridas na esfera do Poder Executivo, na elaboração do projeto de lei complementar. Cabe aos Vereadores avaliar a qualidade desta participação e, também na esfera do Poder Legislativo, na tramitação do PLC, realizar audiências e debates, com a participação da comunidade, da sociedade civil e do próprio Executivo que pode vir justificar as medidas propostas no projeto. Ressalte-se que algumas propostas tiverem parecer contrário e abstenção de conselheiros do CONCIDADES, sendo razoável, a fim de instruir os Vereadores sobre as questões técnicas que estão sendo votadas, que se abre a possibilidade, em audiência pública, para que estes conselheiros venham fundamentar seus posicionamentos.

Do ponto de vista do planejamento urbano, a medida parece buscar atender aos interesses privados e não ao interesse público. É razoável que periodicamente a gestão revise o planejamento urbano, estudando o território e propondo revisão no macrozoneamento, limites de zonas e outras questões que se façam necessárias. Contudo, no presente caso, verifica-se que as alterações são estudadas não a partir de uma compreensão macro da cidade e das necessidades da política urbana, mas sim por meio de requerimento individual dos proprietários interessados.

A justificativa para alteração do zoneamento, apresentada pelo particular, é a perda das características da zona. Atender ao interesse

deste particular e não estudar a questão do ponto de vista de toda a cidade, é o mesmo que não ter lei de zoneamento, porque basta o particular realizar a ocupação que bem lhe entender e, posteriormente, alegar que a ocupação descaracteriza a zona e, assim, obter do Município a alteração da zona para que possa regularizar suas edificações. Como se vê, esta prática reiterada do Município fere os princípios da igualdade, impessoalidade e da eficiência, uma vez que torna inócuas as ações de planejamento.

Em síntese, sugere-se uma avaliação criteriosa do PLC n. 24/2023, à luz da Constituição, do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor do Município, realizando, no âmbito do Poder Legislativo, o processo participativo, com atenção para as inconstitucionalidades apontadas que nos parece impedir a aprovação do PLC.

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, 30 de novembro de 2023.