



Parecer Jurídico 42/2017 - Procuradoria Geral

Referência: Projeto de Lei nº 027/2017

Autoria: Executivo Municipal

Ementa: Altera dispositivos da Lei Municipal nº 3.509, de 06 de dezembro de 2016 e dá outras providências.

I – RELATÓRIO

Foi encaminhado à Procuradoria Jurídica desta Casa, para emissão de Parecer, o Projeto de Lei nº 027/2017, de autoria do Executivo Municipal, protocolado em 10/07/2017, que altera dispositivos da Lei 3.509/2016, que Institui a Operação Urbana consorciada Planalto, originária do acordo firmado com Hotel Master, pela construção irregular de área do empreendimento.

A presente propositura altera o art. 6º da lei, que define a forma de aplicação dos recursos em pecúnia, antes destinados ao Município de forma genérica, e agora limitando a aplicação dos mesmos apenas à área delimitada, no caso o quadrante referido no art. 2º da própria Lei, que seria, em tese, a área impactada.

No mesmo sentido, o art. 7º também recebe alterações, para determinar que o depósito dos recursos obtidos na operação consorciada, antes depositados no caixa único do município, passem a ser depositados em conta financeira específica, aberta para este fim, inclusive para aplicação em obras a serem executadas pelo Poder Executivo.

Todavia, em reunião realizada com os vereadores da Casa, para apresentação do pré-projeto, ocorrida em 29/06/2017, havia sido sugerida pelos *edís*, a ampliação da área a ser beneficiada com os recursos, estendendo para todo bairro Planalto e não apenas para o quadrante definido na Lei.

Contudo, na justificativa é informado que este pleito não fora atendido, em virtude do disposto no art. 33, I, da Lei 10.257/01 (Estatuto das Cidades), que determina à lei específica que aprovar a operação urbana consorciada, a “definição da área a ser atingida”, o que está em conformidade com o texto existente, não sendo



adequado alterações em relação a área beneficiada, que poderia comprometer e culminar na invalidação de todo processo já executado pela Administração Municipal.

Aduz, ainda, que a delimitação da área de abrangência da Operação consorciada do bairro Planalto foi amplamente debatida em audiência pública realizada em 26/11/2016, e que a mesma está em acordo com o procedimento civil que tramita na Promotoria de Justiça da Comarca de Gramado.

É o breve relato dos fatos.

Atendidos os requisitos regimentais, está a proposição ora referida, em condições de análise.

É o que basta a relatar. Passa-se a fundamentar:

II – DA ANÁLISE JURÍDICA

2.1 Da Técnica Legislativa adequada

A uniformidade que requer o ordenamento jurídico não permite, no que concerne à forma, a plena liberdade ao legislador para alterar as leis. Assim, sempre que for deflagrado o processo legislativo, deve-se manter certo padrão, não sendo admitida a criação de estrutura destoante ou símbolos gráficos diversos daqueles comumente utilizados no processo de elaboração dos atos normativos.

Destarte, para que o processo legislativo possa ter a qualidade exigida pelos cidadãos, necessário que seja tecnicamente adequado. A Constituição Federal previu em seu artigo 59, parágrafo único, que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, normatizado através da Lei Complementar nº 95/1998.

Neste quesito, observamos que o PL, ora em análise, atende as normas técnicas definidas na LC 95/98, apresentando formatação adequada, dentro das normas legais vigentes.



2.2 Da Competência e Iniciativa

O projeto versa sobre destinação dos recursos oriundos da Operação Urbana Consorciada Planalto, estabelecendo a forma de aplicação e gerenciamento dos respectivos recursos.

A Lei Orgânica estabelece que cabe ao Município legislar sobre assuntos de interesse local, a teor do art. 6º, inciso XXIV, a saber:

"Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Quanto à competência, a Lei orgânica estabelece como competência privativa do Prefeito a administração dos bens e rendas, assim definindo:

"Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XXI – administrar os bens e as rendas municipais, promover o lançamento, a fiscalização e a arrecadação de tributos";

Assim, o presente PL encontra-se em conformidade com as normas legais vigentes, por ser de competência do Município normatização sobre a administração de bens e rendas municipais, ainda que oriundos de operação consorciada, como é o caso, **NÃO** se registrando, desta forma, qualquer vício de origem na presente propositura, nos termos do art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, aplicado por simetria.

Pelo exposto, entendemos ser cabível ao Chefe do Poder Executivo iniciar o processo legislativo nos termos apresentados.



2.3 Da constitucionalidade e legalidade

Na Constituição Federal, art. 30, I, e o próprio art. 6º XXIV da Lei Orgânica, que possuem igual redação, respaldam juridicamente a proposição, a saber:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)”

“Art. 6º Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local;

Também na Constituição Federal, dentro da Política Urbana, a norma assim define:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016\)](#)

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)

Por conseguinte, o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), estabelece:

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:

(...)

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a



redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

A operação consorciada, por sua vez, é instituto regulamentado e previsto no art. 32 do Estatuto das Cidades, senão vejamos:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

Em relação a aplicação dos recursos oriundos da operação consorciada, a mesma lei assim estabelece:

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;



VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; [\(Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada. (grifo nosso)

Portanto, pelo exposto, o Estatuto da Cidade admite que estas operações consorciadas ocorram, e disciplina as condições para sua viabilidade, entre os quais o programa e projetos básicos para a área, o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação e o estudo do impacto de vizinhança. Por fim, estabelece a exigência de que os recursos obtidos pelo Poder Público devam ser aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

Desta forma, compreensível as alterações propostas no presente PL, porquanto definem a abertura de conta específica para receber os recursos, e a aplicação dos mesmos em benefício tão somente da área delimitada, qual seja, a área diretamente impactada pela obra que gerou a contrapartida, definindo que os investimentos deverão ocorrer e retornar em benefício do quadrante diretamente afetado.

Ainda que as sugestões apresentadas pelos nobres vereadores fariam sentido, para que a área beneficiada contemplasse o bairro Planalto, como um todo, em razão de ser a contrapartida pecuniária de valor expressivo, o que poderia forçar investimentos concentrados em pequena área, em investimentos talvez não tão prioritários para a cidade, o fato é que a previsão legal para operação consorciada, pela Lei Federal, assim estabelece.

Além desta questão, também os argumentos apresentados pela Comissão de Controle e Desenvolvimento da Operação Urbana, de que os termos das



audiências públicas realizadas durante o processo de construção da operação consorciada, seguiu as linhas do texto original da lei, no que se refere a área delimitada, e eventual alteração, se fosse proposta, poderia viciar todo processo, avaliamos que deva ser considerada.

Por fim, como todo o processo está em conformidade com o procedimento civil que tramita na Promotoria de Justiça de Gramado, conforme atesta o Prefeito Municipal em sua justificativa, nos parece que as alterações propostas vem de encontro a uma necessidade de adequação da lei municipal com a Lei Federal – Estatuto das Cidades, nos termos que se apresenta.

Dessa forma, não há óbice quanto as alterações propostas, no que se refere à legalidade.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, no aspecto jurídico, em observância aos princípios constitucionais vigentes, conclui-se que o PL 27/2017 atende as normas legais impostas, estando presentes a legalidade e constitucionalidade.

Desta forma, esta Procuradoria exara **Parecer jurídico favorável** à sua tramitação.

Destarte, encaminha-se a Comissão de Constituição, Justiça e Redação para posterior deliberação, e aos nobres *edís* para análise de mérito, no que couber.

É o parecer que submeto à consideração.

Gramado, 11 de julho de 2017.

Sônia Regina Sperb Molon
Procuradora Geral
OAB/RS 68.402