

Parecer Jurídico – PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2024

Assessoria Jurídica

Câmara Municipal de Vereadores de Lacerdópolis-SC

Ementa:

LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2024, QUE DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES CLANDESTINAS E/OU IRREGULARES NA FORMA QUE ESPECIFICA. PARECER JURÍDICO.

1. DA CONSULTA

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Gervesson Antonio Cadore, presidente da Câmara Municipal de Vereadores de Lacerdópolis-SC, sobre a legalidade e constitucionalidade da Lei Complementar nº 02/2024, que 'dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e/ou irregulares na forma que especifica'.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O projeto em discussão 'Dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e/ou irregulares na forma que especifica'.

No que se refere à matéria verificamos que se amolda à Constituição Federal, pois aos Municípios foi atribuída a competência para promover o adequado ordenamento territorial, vejamos o inciso VIII, do art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"

Em igual sentido, dispõe a Lei Orgânica do Município de Lacerdópolis-SC:

dispõe:

Também encontra respaldo na Lei Orgânica Municipal, que assim

Art. 10 Compete, privativamente, ao Município:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

XVI - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território, observadas as diretrizes da lei federal;


XVII - instituir, planejar e fiscalizar programas de desenvolvimento urbano nas áreas de habitação e saneamento básico, de acordo com as diretrizes estabelecidas na legislação federal, sem prejuízo do exercício da competência comum correspondente;

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estadomembro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111).

Dessa feita, entendemos que a matéria aventada no projeto de lei obedece a competência legislativa do ente municipal, posto que dispõe sobre normas urbanísticas e assuntos de interesse local.

Passamos à análise do mérito.



Em detida análise do projeto, percebemos que se refere a uma política pública visando conceder aos munícipes a oportunidade de regularizarem edificações, iniciadas e/ou executadas até a data da publicação desta lei, que não atendam às disposições do Plano Diretor Municipal, desde que se cumpram requisitos previamente estabelecidos.

O projeto também delimita a abrangência das edificações passíveis de regularização, ao definir o conceito de construção irregular, construção clandestina e construção clandestina parcial, nos seguintes termos (art. 1º, §2º, I, II e III):

§2º Para efeitos do que trata o caput deste artigo, considera-se:

- I – construção irregular: aquela cuja licença foi expedida pelo Município, porém, executada total ou parcialmente em desacordo com o projeto aprovado;
- II – construção clandestina: obra feita sem prévia aprovação do projeto ou sem alvará de licença; e
- III – construção clandestina parcial: aquela correspondente à ampliação de construção legalmente autorizada, porém, sem licença do Município.

São previstas as hipóteses em que não será permitida a regularização, tais como edificações irregulares não previstas no artigo 2º, que estejam localizadas em terrenos e logradouros públicos, em faixas não edificáveis, que afrontem a legislação civil, dentre outros.

Prevê o artigo 4º uma série de requisitos para possibilitar a regularização das edificações, tais como declarações de responsáveis técnicos, fotos do imóvel, comprovação de propriedade, certidões negativas, dentre outros.

Ademais, os munícipes que pretendam proceder a regularização deverão recolher um valor compensatório, conforme parâmetros estabelecidos no artigo 5º.

No que tange ao objetivo da norma, entendemos que se mostra adequada de modo a oportunizar a regularização de edificações que não atendam a legislação municipal.

Adiante, nos parece que a regularização pretendida se destina a situações específicas que não prejudicarão aqueles que atenderam as normas urbanísticas vigentes à época da edificação, mas tão somente aqueles que construíram sem licença ou então em desconformidade com a licença expedida.

A necessidade de observância das normas urbanísticas, ademais, visa atender ao interesse público, posto que não pode a administração manter-se inerte em razão do seu poder de polícia.

Nesse sentido, o direito de propriedade deve ser exercido com respeito às restrições impostas pelas normas municipais que ordenam a ocupação do solo, circunstância que mitiga o caráter absoluto, outrora intocável. É o que se infere do art. 1.299 do Código Civil: "O proprietário pode levantar em seu terreno as construções que lhe aprouver, salvo o direito dos vizinhos e os regulamentos administrativos."

Com efeito, as normas urbanísticas constituem regras cogentes de interesse público, sendo sua aplicação imperiosa e harmônica com o exercício do direito fundamental à propriedade.

Sobre o interesse público, já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina:

AÇÃO DECLARATÓRIA CUMULADA COM OBRIGAÇÃO DE FAZER. CONCESSÃO DE ALVARÁ DE CONSTRUÇÃO DE PRÉDIO E PÁTIO PARA O DEPÓSITO DE CONTÊINERES. SUPERVENIÊNCIA DA LEI COMPLEMENTAR N. 05/2008 DO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES, QUE INSTITUIU SEU CÓDIGO URBANÍSTICO E PLANO DIRETOR. ALTERAÇÃO DA FINALIDADE DA ÁREA, IMPONDO RESTRIÇÃO COMERCIAL. NEGATIVA DA MUNICIPALIDADE EM RENOVAR A LICENÇA DE FUNCIONAMENTO. CONFLITO ENTRE INTERESSES PÚBLICO E PRIVADO. PREVALÊNCIA DO PRIMEIRO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL QUANTO À ORDENAÇÃO DO SOLO, ZONEAMENTO URBANO E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. PREPONDERÂNCIA SOBRE A LIVRE INICIATIVA. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO DO PARTICULAR. PRINCÍPIO DA AUTOTUTELA ADMINISTRATIVA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 0006440-69.2011.8.24.0135, de Navegantes, rel. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 16-04-2019).

Vale lembrar que a presente lei é de aderência voluntária, ou seja, não obriga os municípios a realizar a adequação.

Sobre a cobrança de valores a título de compensação, entendemos que se mostra justa tal providência, sob pena de ferir o princípio da igualdade, ao passo que, uma vez isentada a cobrança, estar-se-ia oferecendo privilégio desleal para aqueles que infringiram as leis, em detrimento dos municípios que agiram de maneira regular.

De outro norte, observamos que diversos municípios estão adotando políticas semelhantes.

No entanto, um fator que merece atenção é a ausência de previsão de data limite para adesão ao pedido de regularização.

Devemos lembrar que a finalidade da presente norma é conceder um benefício para os munícipes que, em algum grau, descumpriram leis municipais e, portanto, estariam passíveis de medidas coercitivas.

Deixar de estabelecer uma data limite para a regularização, em meu entender, abre um precedente para que as edificações irregulares permaneçam como estão sem risco de sofrerem medidas coercitivas, concedendo-lhes tratamento desigual se comparado com aqueles que obedecem às normas.

Também se abre um precedente para que o município não exerça seu poder de polícia, o que fere o interesse público.

Dessa feita, opinamos que seria prudente a previsão de uma data-limite para adesão ao programa, sob pena de desvirtuação do instituto.

Adiante, outro ponto que merece atenção é que existem precedentes do Tribunal de Justiça que reconhecem a inconstitucionalidade de leis que versam sobre a regularização de construções irregulares e clandestinas sem que tenha havido prévia participação popular no processo legislativo, mediante a realização de audiência pública.

Nesse sentido:

DIREITO CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR N. 1.781, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2013 (COM AS ALTERAÇÕES DAS LEIS COMPLEMENTARES N. 1.852/2014 E N. 2.058/2017), E LEI COMPLEMENTAR N. 2.174, DE 25 DE ABRIL DE 2019, TODAS DO MUNICÍPIO DE GAROPABA, AS QUAIS **"DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES IRREGULARES E CLANDESTINAS NA FORMA QUE ESPECIFICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" - DISPOSIÇÕES SOBRE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO - INCONSTITUCIONALIDADE POR OFENSA AOS ARTS. 111, XII, E 141, III, DA CE/89 - PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO - AUSÊNCIA DE QUALQUER AUDIÊNCIA PÚBLICA - AFRONTA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

Em observância ao princípio constitucional da democracia participativa, é inconstitucional lei municipal que interfere em disposições do plano diretor sem oportunizar a devida participação popular no processo legislativo.

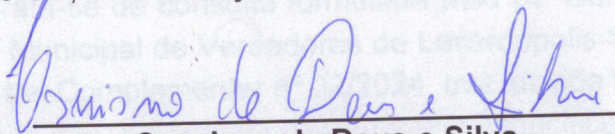
(TJSC, Direta de Inconstitucionalidade (Órgão Especial) n. 5032156-15.2020.8.24.0000, do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, rel. Monteiro Rocha, Órgão Especial, j. 16-11-2022).

No caso em apreço, não existe nenhum documento que comprove a realização de prévia audiência pública para dispor sobre a matéria veiculada no projeto de lei, razão pela qual opinamos que a ausência desta providência pode ensejar a inconstitucionalidade da norma.

PARECER

Diante do exposto, ressalvado melhor juízo, esta assessoria jurídica se manifesta pela pertinência de adequação do projeto visando definir uma data limite para adesão ao processo de regularização de imóveis, bem como, pela necessidade de audiência pública prévia para tratar sobre o assunto, sob pena de Inconstitucionalidade, por afronta aos artigos 111, XII, e 141, III, da Constituição Estadual de Santa Catarina.

Lacerdópolis-SC, 07 de março de 2024.



Cassiano de Deus e Silva
OAB/SC 48.819
Assessor Jurídico