



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

## COMISSÃO PERMANENTE DE Constituição, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

### **REFERÊNCIA:**

PARECER Nº 79

**PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 23/20 E SEU SUBSTITUTIVO – DISCIPLINAM A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DE LEIS DE REGULAMENTAÇÃO COMPLEMENTAR AO PLANO DIRETOR.**

Estes Projetos de Lei, da lavra do nobre Vereador Renato Zucoloto têm por objetivo disciplinar a participação popular na elaboração de leis de regulamentação complementar ao plano diretor.

Foram protocolizados na Edilidade (protocolo inicial nº 19.764/2020), autuados, o primeiro lido pelo por membro da Mesa Diretora (art.33, inc. III, do RICMRP) em Sessão Ordinária de 23/04/2020 (333ª Sessão) e numerado PLC nº 23/2020 (artigo 138 e seguintes do Regimento Interno Cameral, RICMRP, Resolução nº 174/2015).

Aos 23/04/2020 o inicial foi tramitado, pela Presidência desta Edilidade, à Coordenadoria Legislativa (CL), e publicado.

Na mesma data os autos foram encaminhados pela CL à Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), designando-se a presente relatoria.

Em relação às duas projeções apreciadas em uníssono, inexistem nesta Casa terceiro projeto: (a) idêntico ou similar tramitando, (b) semelhante considerado inconstitucional pelo Plenário ou (c) igual aprovado ou rejeitado na mesma sessão legislativa, inaplicando-se, respectivamente, o art. 137, os incisos do art. 136 e o inciso III, do art. 131, todos do RICMRP.

Vigem os prazos decenciais à: (a) apresentação de emendas e subemendas às projeções (*caput*, do art. 129, do RICMRP)<sup>1</sup> e; (b) prolação de parecer pela CCJR (art. 64, do RICMRP).

A matéria tramita em regime de urgência especial, conforme o Requerimento nº 2388/2020<sup>2</sup>. O termo fatal para deliberá-la é 28/04/2020.

O projetos, acompanhados de justificativa, contém 11 (onze) artigos, encerrando em si 05 (cinco) laudas cada qual e o seguinte conteúdo:

<sup>1</sup> Art. 129 - As emendas e subemendas serão apresentadas à Mesa no prazo de até 10 (dez) dias nos projetos comuns e até 30 (trinta) dias, nos orçamentos, plano plurianual e diretrizes orçamentárias e nos projetos de codificação, após o conhecimento do respectivo projeto pelo Plenário, para fins de sua apreciação pelas Comissões Permanentes e publicação.

Parágrafo Único - Tratando-se de projeto em regime de urgência especial, ou quando estejam elas assinadas pela maioria absoluta dos Vereadores, as emendas e subemendas poderão ser oferecidas por ocasião dos debates em Plenário.

<sup>2</sup> Aprovado na sessão ordinária da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, de 23/04/2020.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

- Regulamentam a participação popular na elaboração das leis de regulamentação complementar ao Plano Diretor, de que trata o artigo 7º, inciso I, alíneas "a", "b", "c" e "d" da Lei Complementar n. 2.866, de 03.05.2018;

- A coordenação do processo participativo de elaboração de lei de regulamentação complementar ao Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação do poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões;

- No processo participativo de elaboração das leis de regulamentação complementar ao Plano Diretor, a publicidade, determinada pelo inciso XI, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos: - ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação de massa disponíveis; ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

- A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos: realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros; garantia da alternância dos locais de discussão;

- O processo participativo de elaboração de lei de regulamentação complementar ao Plano Diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos;

- No processo participativo de elaboração de lei de regulamentação complementares ao Plano Diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais;

- As audiências públicas determinadas pelo art. 40, §4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, devem ser igualmente aplicadas às leis complementares regulamentadoras do próprio plano diretor, pois têm por finalidade de informar, colher subsídios, debater, rever, analisar, regulamentar e complementar o próprio conteúdo do Plano Diretor Participativo, e devem atender aos seguintes requisitos: ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa no alcance da população local, ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população, serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes; garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença; serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

- A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1%(um por cento) dos eleitores do município;

- A proposta de regulamentação e ou complementação do Plano Diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos: realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais, divulgação e distribuição da proposta das leis complementares e ou regulamentadoras do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta; registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

- É proibida a realização de audiência pública preconizada. nesta lei através de videoconferência ou por qualquer outro meio à distância durante estado de emergência e ou de calamidade pública verificado no âmbito deste município.

- As eventuais falhas procedimentais ocorridas antes da remessa da proposta legislativa à Câmara Municipal, coibidas ou em desobediência às disposições previstas nesta lei complementar, deverão ser ratificadas antes do protocolo da propositura e desde que obedecidas as mesmas exigências para o ato que se busca ratificar;



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Não há incidente judicial ou óbice processual-legislativo ao prosseguimento e votação plenária das projeções.

Em escorço, o necessário.

Passe-se à análise constitucional, legal, regimental e redacional da matéria, a qual não se emoldura em nenhuma das hipóteses de necessidade de parecer sobre o mérito ou providências outras (antecessoras a atinente votação plenária), dispostas tanto no § 3º, do art. 72 (afetas à CCJR) quanto no artigo 73 e subsequentes (demais comissões permanentes), todos do RICMRP.

## **I - ANÁLISE VERTICAL: COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA LEGISLAR - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA**

1. No tocante à constitucionalidade formal orgânica, as presentes proposições se enfeixam ao átrio dos incisos I e II, do art. 30, da Constituição da República, sendo interesse local e suplementação necessária legislar sobre a matéria:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)”

2. Inconfundível, ademais, com os interesses regional ou nacional, por versarem sobre pedra angular Ribeirão-pretana, ao disciplinarem a participação popular na elaboração de leis de regulamentação complementar ao plano diretor.

3. Assim sendo, o objeto dos presentes projetos estão em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo a esta Casa a deliberação sobre a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. I, da letra “a”, do art. 8º, da LOM:

*“Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra “b” deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:*

*a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;”*



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

## **II - ANÁLISE HORIZONTAL: COMPETÊNCIA PARLAMENTAR PARA LEGISLAR - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA**

4. A iniciativa destas projeções é de competência comum entre o Chefe do Poder Executivo e Vereador(a), porquanto a matéria que tratam não se insere no rol 'numerus clausus' de iniciativa privativa do Alcaide, conforme o artigo 39 da LOMRP, o artigo 24, § 2º da Constituição Estadual e o artigo 61 da Constituição da República.

5. Sobre a subsunção ao referido rol taxativo, no ARE nº 878911, com Repercussão Geral, o Supremo Tribunal Federal, declarando constitucional lei municipal de origem parlamentar que determinava a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas e cercanias, assim decidiu: *in litteris*

Recurso extraordinário com agravo. **Repercussão geral.** 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. **Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. **Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte.** 5. **Recurso extraordinário provido.**

(...)O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. **Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.**

(...) No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição. Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

## Estado de São Paulo

ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal). (grifamos).

6. Com espeque nos precedentes do Excelso Pretório, vem se unificando posicionamento acertado da Corte Bandeirante: *in verbis*

- A. I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei que institui a "Semana de Conscientização sobre a Alienação Parental no Município". II. Inexistência de violação à iniciativa legislativa reservada. **O rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual.** III. **Inocorrência de usurpação de atribuição administrativa do Chefe do Executivo.** Norma de caráter geral e abstrato, com o fim de proporcionar à população do município conhecimento sobre a temática, bem como fomentar iniciativas de combate à alienação parental. IV. Inexistência de disposições, na normativa impugnada, que tratem de organização administrativa do Poder Executivo ou gestão de escolas e serviços escolares, questões que deverão ser devidamente regulamentadas pelo Chefe do Poder Executivo para assegurar o cumprimento da norma. Inocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. V. Criação de gastos sem indicação de fonte de custeio. Inconstitucionalidade não caracterizada. Possibilidade de realocação e suplementação orçamentária. Fundamento, ademais, que ensejaria, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. VI. Pedido julgado improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2235511-51.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 09/05/2018; Data de Registro: 10/05/2018).
- B. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha permanente de combate à pichação e atos de vandalismo no Município de Suzano. Inexistência de vício de iniciativa: **o rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Ausente ofensa à regra de iniciativa, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF.** Não ocorrência de infração ao princípio da harmonia e interdependência entre os poderes na parte principal do texto legal. Não configurada, nesse ponto, usurpação de quaisquer das atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a norma inconstitucional, importando, no máximo, na sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à hipótese de infração administrativa e às sanções, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' da multa cominada, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Inconstitucionalidade, ademais, do trecho normativo que interfere na prática de atos de gestão, impondo à Administração "termos de parcerias", assim como outras medidas executivas e específicas.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Violação à interdependência e harmonia entre os Poderes, apenas nesse particular. Procedência parcial do pedido. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2246723-06.2016.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/04/2017; Data de Registro: 06/04/2017).

7. Além disso, de simples intelecção, o fato de eventual norma também ser direcionada ao Poder Executivo local não indica que deva ser de iniciativa privativa, inexistindo afronta ao princípio da reserva da administração ou da separação das funções do Poder.

8. Eis o posicionamento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2234052-48.2016.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/05/2017; Data de Registro: 07/06/2017):

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.880, de 26 de fevereiro de 2016, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da divulgação dos gastos relativos às publicidades impressas ou digitais da administração pública municipal, direta ou indireta". ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição. Lei impugnada, de iniciativa parlamentar que – diversamente de interferir em atos de gestão administrativa – busca apenas garantir efetividade ao direito de acesso à informação e ao princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, caput, da Constituição Federal. Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque "o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa" do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014). Entendimento, portanto, que se justifica porque a matéria não versa sobre criação, extinção ou modificação de órgãos administrativos, nem implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de direitos reconhecidos pela Constituição Federal e que, inclusive, já foram objeto de regulamentação pela União em termos gerais, como consta da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, com expressa ressalva da competência dos demais entes federativos para definir regras específicas sobre o tema (art. 45). Competência legislativa concorrente. Alegação de inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER AOS NOVOS ENCARGOS (art. 25 da Constituição Estadual). Rejeição. As despesas (extraordinárias) para proporcionar aquela pequena informação (cabível em uma simples linha do texto publicitário), se existentes, seriam de valor insignificante para o município e poderiam ser absorvidas pelo próprio orçamento da publicidade, sem custos adicionais ou com custos mínimos, de forma que a falta de previsão orçamentária, por si só não justifica o reconhecimento de inconstitucionalidade da norma. Interpretação que decorre não apenas do princípio da razoabilidade, mas também de ponderação orientada pela regra contida no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa*



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

*desnecessária a demonstração de adequação orçamentária e financeira de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014 e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Ação julgada improcedente.*

## 9. Seguindo o irreprochável escólio de Hely Lopes Meirelles: *in litteris*

"Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (v. "Direito Municipal Brasileiro", 15ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2006, pp. 732/733).

## 10. As presentes propostas de lei são de caráter genérico e abstrato. Nesse sentido, é producente socorrer-mo-nos, novamente, dos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

"Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os critérios suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" ("Direito Municipal Brasileiro", 6ª ed., Malheiros Editores/SP, 1990, p. 441)".

## 11. Insustentável, assim, a tese de ofensa à regra da separação das funções do Poder.

## 12. A paradigmática Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, conquista essa universal talhada aos rebentes dos grilhões autocratas, na revolução Francesa, prevê a participação popular (na vida política do Estado), conforme seus artigos 14 e 15: *in verbis*

"Art. 14 – Todos os cidadãos têm o direito de verificar, por eles mesmos ou pelos seus representantes, a necessidade da



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

## Estado de São Paulo

contribuição pública, de consenti-la livremente, de acompanhar-lhe o emprego, de lhe determinar a quota, a cobrança e a duração;

(...)

Art. 15 – A sociedade tem o direito de pedir conta a todo o agente público por sua administração”.

13. Promulgada em 05 de outubro de 1988 e alcunhada “Cidadã” (por ser o texto mais democrático que o país já consagrou), no artigo 204 a Constituição da República assegurou entre seus princípios e diretrizes a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas, leis específicas e no controle das ações em todos os níveis (ROCHA, Roberto. A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 n. 11 São Luís/MA, 2009).

14. Com isso, instituiu, no espectro das políticas públicas e legislação, a descentralização e a participação social, biaxial esse norteador à gestão, ao controle, formulação e paradigmas legais, assim como das ações governamentais em nosso país.

15. No fulgor das brilhantes mentes dos baluartes CANOTILHO e MOREIRA (CANOTILHO, J.J. Gomes & MOREIRA, Vital. Fundamentos de Direito Constitucional. Coimbra, 1991, p. 432), tem-se que o direito de participação lato sensu (gênero) se abrange na potencial intervenção direta ou indireta do cidadão na gestão administrativa, de caráter consultivo, deliberativo ou fiscalizatório.

16. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO. Participação Popular na Administração Pública, revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v.191, jan/mar 1993, pág. 32) a participação popular na Administração Pública é “uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade”.

17. A célebre autora acrescenta (DI PIETRO, 1993, p. 133):

(...) a participação do particular não se dá mais nem por delegação do poder público, nem por simples colaboração em uma atividade paralela. Ela se dá mediante a atuação do particular diretamente na gestão e no controle da Administração Pública. É nesse sentido que a participação popular é uma característica essencial do Estado de Direito Democrático, porque ela aproxima mais o particular da Administração, diminuindo ainda mais as barreiras entre o Estado e a sociedade).

18. Adriana da Costa Schier (A Participação Popular na Administração Pública - o Direito de Reclamação, 2002, p. 27) convalida que a participação popular compõe o rol de direitos fundamentais insertos na Constituição da República, rematando:



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

*“Desde logo é princípio afirmar que o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio Democrático. Portanto, concretiza o Estado Democrático de Direito, princípio estruturante da República Federativa do Brasil, conforme a fórmula prevista no art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988”.*

19. Jane Carvalho Brener (Controle Social – um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União, p. 05) elenca os mecanismos de participação popular, previstos da Constituição da República, transcendentais ao próprio direito de voto:

- (a) o direito à informação e de petição, azado aos cidadãos e à sociedade civil organizada (art. 5º, XXXIII/XXXIV; 31, § 3º; e 162),
- (b) a participação nos colegiados dos órgãos públicos relacionados aos seus interesses profissionais ou previdenciários;
- (c) a defesa e preservação do meio ambiente,
- (d) a assistência à saúde e do adolescente (arts. 10; 37, § 3º; 187; 216, §1º; 225; e 227, § 1º),
- (e) a participação direta nos processos políticos e legislativos (arts. 14, inc. I a III; 29, incisos XII e XIII, e 61, §2º),**
- (f) a participação comunitária descentralizada da seguridade social, assistência social e ensino público (arts. 194, parágrafo único, VII; 198, III; 204, II; e 206, VI),
- (g) a provocação do controle social judicial dos atos da Administração via ação popular (art. 5º, inc. LXXIII e Lei Federal nº 4.717, de 1995);
- (h) a ação civil pública (art. 129, inc. II e Lei federal nº 7.347, de 1985), (i) outros evocáveis nos inc. LXVIII, LXIX, LXX, LXXI e LXXII, do art. 5º e, inc. IX do art. 103, todos da Constituição da República; art. 647 do Código de Processo Penal e, na Lei Federal nº 1.533, de 1951.

20. Santo, citado por Junquillo (JUNQUILHO, Gelson Silva. TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, p. 70), alvitra que o Estado Gerencial<sup>3</sup> sofre quatro tipos de controle, a saber:

*Administrativo, ou de procedimento: é aquele exercício por entidades como os Tribunais de Contas, auditorias gerais, que têm como agenda o controle da legalidade dos atos administrativos na gestão da coisa pública;*

<sup>3</sup> A Administração Pública Gerencial passou a transfundir os seguintes aspectos (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 11-12, apud JUNQUILHO, Gelson Silva, TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, p. 142): “– A profissionalização dos servidores públicos; – A busca de controle de resultados por meio de indicação de desempenho; – A descentralização administrativa; – A utilização de técnicas de gestão consagradas no setor privado da economia, como a satisfação do cidadão-cliente, a melhoria contínua, a flexibilização de rotinas e procedimentos operacionais, a maior participação dos servidores nos processos decisórios, a valorização do gerente no lugar do administrador burocrático, dentre outras ferramentas; e – A utilização mais racional dos recursos públicos”.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

**Parlamentar: é aquele efetivado pelas instâncias do Poder legislativo;**

*Resultado: é aquele que define os objetivos e as metas a serem alcançadas;*

*Social: é aquele formado por instâncias organizadas da sociedade civil – conselhos, fóruns, associações de bairro, dentre outros”.*

21. Participação Popular na Administração Pública como expressão do Estado Democrático de Direito se subdivide em (a) participação indireta: o sufrágio universal (voto) e; (b) participação direta: o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular, a composição de conselhos participativos, **audiências e comissões de interesse público.**

22. Por limiar, a doutrina chama à responsabilidade o cidadão e os vários segmentos da sociedade, para que se mobilizem em prol da transformação da realidade e da garantia de direitos, na exata dicção (SERAFIM, Lizandra. Controle social: que caminhos?, 2008, p. 2) :

*O efetivo exercício do controle social depende não apenas da disponibilização dos instrumentos necessários, mas especialmente da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, grupos e outros atores da sociedade em debater com qualidade as políticas públicas, que sociedade querem, o que é necessário fazer para transformar a realidade de modo a garantir direitos. É aqui que entra o papel insubstituível da sociedade em suas diversas organizações autônomas para ocupar os espaços de diálogo e de partilha do poder com o Estado.*

23. Noutro plano, as audiências públicas permitem espaço legítimo e democrático para a sociedade participar nas elaborações legislativas. É franqueado iterar dados, reclamos regionalizados ou não, fiscalizar a atuação dos agentes estatais, com possível adoção e implementação de medidas em projetos, programas e ações que irão compor maiormente, no caso, as leis complementares e posturas ao Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto.

24. Nessa senda de entendimento, assim dispõem, respectivamente:

24.1 O artigo 7º, inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “d” da Lei Complementar n. 2.866, de 03/05/2018 (Revisão ao Plano Diretor):

*Art. 7º O Município, por interesse público e na busca do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, implantará sua Política Urbana Municipal através:*

*I - Das suas Leis de Regulamentação Complementar:*

*a) Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;*

*b) Lei do Código do Meio Ambiente;*



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

*c) Lei do Plano de Mobilidade Urbana e Transporte Urbano Integrado;*

*d) Lei do Plano Viário; e,*

*e) Lei do Código de Obras.*

24.2 O §4º, do art. 40, e o art. 43, todos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001):

*Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*(...) § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

*I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.*

*(...) Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*

*I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*II - debates, audiências e consultas públicas;*

*III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

25. É o natural e literal revérbero da *vox populi*, permitindo, simultaneamente, que tanto o legislador quando o administrador percebam, conheçam, analisem e deliberem sobre o que parcela de setor, comunidade, região necessita e requer. Implica no contato mais próximo entre a população, seus representantes políticos e os indicadores à produção legislativa.

26. Logo, a participação popular é direito fundamental previsto em nossa "Carta Cidadã de 1988", compondo o chamado Estado Gerencial em sua função parlamentar, permitindo a sociedade participar do processo de elaboração, implementação, complementação e regulamentação legislativa, na hipótese, necessariamente ao Plano Diretor de nossa cidade, nos moldes do §4º, do art. 40, e do art. 43, todos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

27. No mesmo sentido, os artigos 180, inciso II, 181, *caput*, ambos da Constituição do Estado de São Paulo, consagram a



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

participação popular enquanto *conditio sine qua non* de validade das leis complementares ao Plano Diretor.

28. Calha colacionar ementa nuclear da jurisprudência majoritária do C. Órgão Especial do Tribunal de Justiça Bandeirante: *in verbis*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, que "dispõe sobre loteamento". Verifica-se da análise do projeto de lei que resultou na lei ora impugnada que não ocorreram estudos técnicos para a avaliação da viabilidade da proposta, não tendo havido, ainda, nenhum tipo de consulta à população interessada. A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população. Violação dos artigos 180, inciso II, e 191, da Constituição Estadual. Ação procedente. (...) (Direta de Inconstitucionalidade 2173348-64.2019.8.26.0000; Relator Des. Alex Zilenovski; Data do Julgamento: 06/11/2019).*

29. Retirando substrato axiológico, de validade e eficácia do panorama, sendo de extrema NECESSIDADE, PLAUSIBILIDADE E RELEVÂNCIA, as presentes projeções se solidificam constitucionais e lícitas, conquanto aduzem aplicabilidade e eficiência ao postulado constitucional de participação popular ao:

- Permitirem a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, implementação, avaliação e revisão das diretrizes do Plano Diretor e suas leis complementares;
- Vedarem expressamente a realização de audiências públicas à distância em períodos de estado de emergência ou de calamidades dos serviços públicos municipais, uma vez que sob tais estados de crise não se pode assegurar plenamente a participação da sociedade civil.

30. Noutro aspecto, a ausência de indicação fonte de custeio nas projeções não tem o condão de inquiná-la de inconstitucionalidade, restando incólumes os dispositivos previstos no art. 195 da Constituição da República, no art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no art. 25 da Constituição Bandeirante.

31. Coadunando ao arguido, também não há lesão ao estatuído no artigo 167, inciso I, da CR, pois em verdade não se estabelece alteração em Lei Orçamentária, não sendo esse o objeto da norma.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

32. Do contrário, evocar eventual reflexo orçamentário, serviria de pretexto para esvaziar totalmente a função de legislar.

33. Por simples, eventuais reflexos orçamentários poderão ser absorvidos pelo orçamento de três maneiras<sup>4</sup>:

(A) via inserção nas despesas já previstas, seja por meio da utilização de reserva orçamentária de determinada rubrica, seja pelo remanejamento de verbas previstas e não utilizadas;

(B) por créditos adicionais, com (B.1) os suplementares àqueles devidamente autorizados, (B.2) os especiais ou (B.3) os extraordinários, ou;

(C) quando inviável essa complementação, por meio da inserção no planejamento orçamentário do exercício subsequente.

34. O Supremo Tribunal Federal (STF) atesta, ademais, que a imprevisão orçamentária na Lei de Diretrizes Orçamentárias *torna inexecutável, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica*, conforme excerto retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3.599 (ADI 3599/DF Rel. Min. Gilmar Mendes j. 21.05.2007):

“O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).”.

35. Por fim a este tópico, eventual despesa advinda destas normativas já compõe a previsão orçamentária destinada à execução dos serviços públicos e do processo legislativo *per sí*.

<sup>4</sup> ADI 2035546-29.2016.8.26.0000, contidos no v. voto condutor do l. Relator Desembargador Evaristo dos Santos, Comarca: São Paulo, Órgão julgador: Órgão Especial, Data do julgamento: 27/07/2016.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

## **III - ANÁLISE HORIZONTAL: FORMA, PROCEDIMENTO E REDAÇÃO - CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA**

36. As proposituras são pertinentes à Lei Complementar, *ex vi* o inciso I, do §1º, do artigo 35, da LOMRP.

37. Atendem ao correto e hodierno vernáculo, estando acompanhadas de justificativa<sup>5</sup>.

38. Quanto à técnica legislativa, articulam bem seus artigos, trazendo em seu bojo as partes (a) preliminar (ementa, enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas), (b) normativa (conteúdo substantivo da matéria regulada) e (c) final (aplicando-se, *in casu*, a revogação genérica de dispositivos).

39. E a projeção substitutiva somente acresce que a vigência da lei se dará na data de sua publicação (com a revogação das disposições em contrário), afastando, assim, a aplicação do prazo previsto no art. 1º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), vez que a projeção inicial se silencia quanto ao referido prazo em que começará a vigorar.

40. Tratam, ademais, de único objeto (inc. I, do art. 7º, da LC 95/98)<sup>6</sup> – disciplinam a participação popular na elaboração de leis de regulamentação complementar ao plano diretor – de forma clara<sup>7</sup>, precisa<sup>8</sup> e lógica<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Está em diapasão com o novo acordo ortográfico da língua portuguesa, promulgado pelo Decreto Federal nº 6.583, de 29 de setembro de 2008; RICMRP: Art. 110 - As proposições deverão ser redigidas em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e na ortografia oficial, digitadas e assinadas pelo seu autor ou autores. (...) Art. 112 - As proposições consistentes em emenda à Lei Orgânica do Município, projetos de lei complementar, de lei ordinária, de decreto legislativo, de resolução ou projeto substitutivo deverão ser oferecidas articuladamente, acompanhadas de justificativa por escrito e do texto de lei ou outro ato normativo a que digam respeito.

<sup>6</sup> Parágrafo Único, do art. 112, do RICMRP: nenhuma proposição poderá incluir matéria estranha ao seu objeto.

<sup>7</sup> Clareza: inciso I, do art. 11, da LC nº 95/98: a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando; b) usar frases curtas e concisas; c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis; d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente; e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

<sup>8</sup> Precisão: inciso II, do art. 11, da LC nº 95/98: a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma; b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico; c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais; e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

<sup>9</sup> Ordem lógica: inciso III, do art. 11, da LC nº 95/98: 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.



# Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

41. Em peroração, além da adequada forma, as projeções respeitam a técnica legislativa e o procedimento de tramitação previsto no art. 127 e seguintes do Regimento Interno Cameral (Resolução nº 174/2015).

## IV - DISPOSIÇÃO

42. Em face do acima exposto, diante da Constitucionalidade, Legalidade e Procedibilidade, nosso **PARECER É FAVORÁVEL AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 23/20 E SEU SUBSTITUTIVO**, pugnando-se, outrossim, que sejam aprovados pelo Soberano Plenário desta Casa de Leis (art. 36, do RICMRP).

Sala das Comissões, 28 de abril de 2020.



MARINHO SAMPAIO

ISAAC ANTUNES  
Presidente



MAURÍCIO VILA ABRANCHES  
Relator/Vice-Presidente



JEAN CORAUCI

MAURÍCIO GASPARINI