PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 02/2019

Voto em Separado ao Parecer apresentado pelo Vereador-relator Alexandre Aleluia ao PLC nº 02/2019, de iniciativa do Poder Executivo Municipal, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, Finanças , Orçamento e Fiscalização e Planejamento Urbano e Meio Ambiente.

1. RELATÓRIO

Trata-se do PLC nº 02/2019, de autoria do Poder Executivo Municipal, que "Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana e Estabele normas e procedimentos aplicáveis ao Procedimento Administrativo de regularização Fundiária Urbana".

Encaminhada a proposição para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação Final, o ilustre Vereador Alexandre Aleluia avocou a relatoria do projeto e emitiu voto favorável. Ao tomar conhecimento do parecer, solicitei vistas com fundamento no art. 83 da Resolução nº 910/91 e apresento voto em separado.

É o relatório.

2. ANÁLISE

O PLC nº 02/2019 visa instituir o Programa de Regularização Fundiária Urbana, Estabelece normas e procedimentos aplicáveis ao Procedimento Administrativo de regularização Fundiária Urbana", com objetivo de regulamentar à Lei Federal nº 13.465/2017. Todavia, importante destacar a precipitação do Poder Executivo com essa regulamentação apresentada à Casa Legislativa uma vez que esse diploma legal federal ainda se encontra impugnada pela ADI 5771 por padecer de vícios de inconstitucionalidades formais e materiais, e, em caso de declaração de inconstitucionalidade gerar um grande quadro de insegurança jurídica.

Dentre os argumentos utilizados pela Procuradoria Geral República - PGR, há um que considero extremamente fundamental que é a concepção de cidade inaugurada pela Constituição Federal de 1988, prevista no art.182, qual seja:

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

Para a CF/88, a cidade é uma construção coletiva que se traduz no plano diretor. Inclusive, essa previsão constitucional também está expressa no art. 29, XII, da Constituição, que passou a exigir efetiva participação popular no planejamento municipal, senão vejamos:

> Art. 29 - O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o intersticio mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]
>
> XII **- cooperação das associações representativas no planejamento municipal;**
> [...]
> (Renumerado do inciso X pela Emenda Constitucional 1, de 1992

Na referida ADI, a PGR destaca que esse entendimento "conta com amparo no tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Eco 92 ou Rio 92, citando afirmação de ROGÉRIO GESTA LEAL[1]:

> Nesta mesma direção, o tratado sobre cidades, vilas e povoados sustentáveis, elaborado durante a ECO-92, aponta com clareza os princípios que devem nortear a política urbana, consistindo em três fundamentos básicos: a) direito à cidadania, ou seja, a participação dos habitantes das cidades na condução de seus destinos; b) gestão democrática da cidade, esta compreendida como submissão do planejamento do espaço urbano ao controle e participação da sociedade civil e c) a função social da cidade e da propriedade.

[1] LEAL,Rogério Gesta - Direito Urbanístico: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 164.

Continua a PRG declinando que, em razão de dessa nova concepção de cidade constitucional, foi editado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), do qual se destaca o art. 2º, ora reproduzido:

> 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:
> I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos,ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
> 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;**
> [...]

Para a PGR, a Lei nº 13.465/2017 choca-se com todas essas diretrizes constitucionais e legais: ressente-se de participação popular, não leva em conta planos diretores nem o licenciamento ambiental e urbanístico. Suas disposições, além de terem sido positivadas sem prévia elaboração de estudos técnicos e participação popular (precisamente por ser fruto de medida provisória), ampliam indevidamente as hipóteses de regularização fundiária (para alcançar não apenas ocupações destinadas a moradia, mas também para fins profissionais ou comerciais) e, mais grave, conferem clara prevalência à titulação dos imóveis em detrimento do conjunto de medidas urbanísticas, sociais e ambientais indispensáveis ao desenvolvimento sustentável das cidades, tudo sem levar em conta os planos diretores, elementos urbanístico essencial, nos termos da própria Constituição.

Apesar dos argumentos acima esboçados pela PRG na ADI 5771, em andamento no STF desde 2017, como dito anteriormente, o Poder Executivo edita o PLC nº 02/2019 também sem observar essa concepção de cidade constitucional, sem observar os ditames constitucionais do art.182, do art.2º, do Estatuto da Cidade, os arts.71 e 80, da Lei Orgânica do Município de Salvador e os arts.10, 78, 83, 89, 167, 257, 333, 346, 351, dentre tantos artigos do PDDU – Lei nº 9.069/2016.

Quando da elaboração do presente PLC, como matéria de desenvolvimento urbano, o Poder Executivo não demonstrou o cumprimento dos preceitos relativos à gestão

democrática da cidade, prevista pelos arts.346 e seguintes, em especial não assegurou o objetivo do inciso V, do art.348, qual seja:

> Art.348 - São objetivos do SMPG
>
> (...)
> **V- assegurar a participação dos cidadãos e das associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**

Se assim procedeu o Poder Executivo, estar-se-á perante de uma grande ilegalidade, que deveria ser sanada mediante devolução do presente PLC ao gestor municipal, até porque também não demonstrou que essa matéria tramitou pelo Conselho Municipal de Salvador.

Todavia, o Poder Legislativo, compreendendo a importância da matéria, ao invés de devolver o PLC nº 002/2019 ao Poder Executivo, mediante requerimento da sociedade civil organizada, providenciou realizar audiências públicas para garantir a participação dos cidadãos e associações representativas dos vários segmentos da sociedade na tramitação deste PLC na Casa Legislativa de Salvador.

Também, visando respeitar e observar as normas constitucionais e infraconstitucionais já apontadas acima, sustentei e defendi a necessidade de uma reunião da CCJ para recepcionar as emendas dos cidadãos e associações representativas da cidade, que ocorreu no dia 21 de outubro de 2019, onde inclusive, fiz questão de também subscrevê-las para efeito de constar oficialmente nos autos do PLC nº 002/2019.

Para nossa surpresar, ao cotejar os autos do referido PLC e o parecer do Relator, verificamos que as emendas das entidades entregues no dia 21/10/2019 não foram acostados aos autos nem tampouco foram objeto de uma analise minuciosa do relator, ou seja, não foram efetivamente recepcionadas como determinada o art.248, V, do PDDU, demonstrando que a participação popular prevista pelo nosso ordenamento pátrio não passou de farsa.

Desse modo, a tentativa de sanar parte do vício de ilegalidade do Poder Executivo pelo Poder Legislativo não obteve êxito, razão pela qual o PLC nº 002/2019 continua padecendo de vício de ilegalidade formal e material, devendo a CCJ não aprová-lo e determinar que este seja devolvido ao Poder Executivo para cumprimento do ditames legais previstos pela Constituição Federal, Lei Orgânica do Município de Salvador e Lei nº 9.069/2016 - PDDU.

Outrossim, como não bastasse esses vícios de ilegalidades ora apontados, somos surpreendidos pelas emendas 11 e 12, que têm a finalidade de alterar e/ou modificar as poligonais das zonas especial de interesse social – Zeis da Costa, situada na Ilha do Frades; da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS de Paramana, situada na Ilha dos Frades, previstas nos Anexos e Mapas, da Lei nº 9.148/16 - LOUOS, sem que fosse apresentadas nas audiências essas alterações, em especial sem que fosse realizada qualquer audiência nas áreas afetadas pelas alterações propostas, nem consultado sequer o Conselho Municipal de Salvador para efeito de emissão de parecer sobre a matéria, o que fere de morte o direito de participação popular prevista pelo Estatuto da Cidade e pelo PDDU.

Também, como não bastassem ass emendas acima apontadas, o parecer do relator também apresenta as emendas 13 e 14, que têm com objetivo alterar o PDDU de forma rasteira e incompatível com o rito previsto pelo referido diploma legal, em especial o art.351, da Lei nº 9.069/2016, ora reproduzido:

> Art. 351 - A revisão do Plano Diretor, a que se refere o art. 6º desta Lei, será procedida em tempo hábil, de modo a atender ao prazo máximo legal para sua conclusão, cabendo ao órgão do planejamento urbano a coordenação de todos os órgãos e entidades da Administração, que serão corresponsáveis pela laboração, implantação e avaliação dos resultados, assim como pelo fornecimento das informações requeridas para o controle pela sociedade.
> §1º Com base em exposição de motivos preparada pelo órgão de planejamento urbano, o Plano Diretor poderá ser revisto ou modificado antecipadamente, com a devida participação da sociedade, obedecendo, no processo legislativo, às normas da Constituição da República, da Constituição do Estado da Bahia e da Lei Orgânica do Município de Salvador.
> §2º Qualquer órgão ou entidade integrante do SMPG, bem como qualquer entidade representativa dos segmentos sociais do Município, poderá encaminhar sugestões

devidamente justificadas ao órgão de planejamento, visando à revisão ou modificação antecipada do Plano Diretor.
§3° O órgão de planejamento instruirá as sugestões apresentadas, emitindo parecer e encaminhando a apreciação e deliberação do Prefeito que, se for o caso, encaminhara projeto de lei a Câmara Municipal.
§4° Na revisão ou modificação do Plano Diretor, inclusive quando antecipadas, serão obedecidas todas as disposições quanto a iniciativa, processo de elaboração, discussão e aprovação exigidas no processo regular.
§5° Uma vez efetuada a revisão ou modificação do Plano Diretor, serão revistos e atualizados os planos e a legislação que tenham o seu conteúdo afetado pelas novas disposições.
§6° Quando da elaboração, revisão ou modificação do Plano Diretor, o órgão de planejamento, visando possibilitar a discussão pública em todas as fases do processo, providenciara :
I - a publicação, na medida em que forem sendo produzidos, de todos os estudos e análises que servirem de fundamentação às propostas, que deverão estar disponíveis, para fins de consulta, em locais de fácil acesso ao público;
II -a recepção de correspondência, pelos correios e via Internet, garantindo o direito de resposta, acatando o que for considerado pertinente e justificando o que for rejeitado;
III - a publicação das contribuições antes da realização das consultas e audiências públicas.
§7° A promoção de ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas, referencialmente, para as lideranças comunitárias, os movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros agentes sociais.
§8° O Poder Público Municipal procurará articular as discussões regionalizadas e temáticas do Plano Diretor com as do Orçamento Participativo.
§9°O Poder Público Municipal, em nenhuma hipótese, poderá utilizar-se do expediente da urgência, previsto no art. 47 da Lei Orgânica do Município do Salvador, ao encaminhar a revisão e/ou modificações do Plano Diretor.

Se relator previa e intencionava alterar o PDDU tinha obrigação legal assegurar no mínimo o rito especial do PDDU. Nas audiências realizadas, deveria apresentar e publicizar os estudos e analises que serviram de fundamentação às referidas propostas e recepcionar as emendas relativas às estas propostas ora apresentadas no seu parecer. Deveria fazer uma consultar ao Conselho Municipal de Salvado.

Todavia, assim não agiu, não observou os preceitos legais, eivando de vícios ilegalidade as emendas ora apresentadas e afrontado seriamente o ordenamento jurídico pátrio, sem falar aqui, que além de não obedecer os referidos preceitos legais, deixou de apresentar os mapas dos anexos com as devidas alterações, o que agrava mais o quadro de ilegalidade.

Por tudo o quanto exposto, resta evidente que a proposição do PLC nº 002/2019 não merece acolhida, devendo essa ser devolvida para o Poder Executivo para sanar os

vícios de ilegalidades ora apontados, outrora tentado saná-los pela Casa Legislativa através das audiências, porém essas foram transformadas numa farsa quando as emendas oriundas da participação popular sequer foram acostadas aos autos e analisadas na sua totalidade.

Igualmente, o mesmo destino deve ser dado às emendas apresentadas, em especial as emendas 11, 12, 13 e 14, primeiro porque o acessório deve acompanhar o principal, se a preposição é ilegal, não pode vingar as emendas apresentadas porque elas não sanaram as ilegalidades apontadas; segundo porque as ressaltadas emendas do relator visam suprimir rasteiramente o rito especial previsto pelo PDDU para sua alteração e/ou modificação.

3. VOTO EM SEPARADO

Diante das considerações acima apresentadas, rejeito o voto do eminente Relator pelas razões acima indicadas e voto pela **REJEIÇÃO DO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 002/2019 E SUAS RESPECTIVAS EMENDAS,** em face de sua flagrante inconstitucionalidade/ilegalidade.

Sala das Comissões, 9 de dezembro de 2019

Aladilce Souza
Vereadora