

Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER COMISSÃO JUSTIÇA, REDAÇÃO, FINANÇAS E ORÇAMENTOS.

Projeto de Lei Complementar nº 19/23 – Dispõe sobre adequação do ordenamento territorial do Município mediante a atualização das zonas de uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências.

A matéria em análise está em conformidade com o Princípio do Interesse Local, que encontra respaldo na Constituição Federal, em seu art. 30, I, que determina a possibilidade de o município legislar sobre assuntos de interesse a ele circunscritos, combinado com o art. 15, I e XVIII da Lei Orgânica do Município e art. 67 e seguintes da LC67/2010, esta lei dispõe sobre atualização do ordenamento territorial do Município de São Pedro no que compreende as regras de uso e ocupação do solo estabelecidas pela Lei Complementar nº 04, de 27 de março de 2002, e suas alterações, adequando-o em conformidade com a evolução da vida em sociedade, tendo por fim específico a recepção e regulamentação do desenvolvimento das atividades econômicas e sociais conforme o adensamento populacional positivo verificado pelos índices econômicos e populacionais aferidos nos últimos anos, propiciando a cada região sua melhor utilização, em função das diretrizes de crescimento, da mobilidade urbana, de suas características, objetivando desenvolvimento harmônico da cidade e bem estar social de seus habitantes.

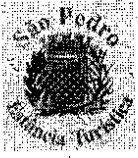
Destarte, submetido à análise jurídica e técnica, esta Comissão Permanente conclui que não há nada a opor quanto aos aspectos regimentais, da constitucionalidade, da legalidade e do mérito da matéria em estudo.

Isso posto, com a aquiescência dos demais componentes, seguindo a relatoria, emite **PARECER FAVORÁVEL** à presente proposição, julgando-a apta a ser apreciada pelo Plenário desta Edilidade.

É o parecer.

São Pedro, 10 de junho de 2024.

Sala das Comissões,




Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo


Adriano Vitor de Oliveira
Relator


Elias Garcia Candeias
Presidente


Albino Antunes
Secretário



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Relatório.

Trata-se de **Projeto de Lei Complementar nº 19/23** – Dispõe sobre adequação do ordenamento territorial do Município mediante a atualização das zonas de uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências.

A matéria em análise está em conformidade com o Princípio do Interesse Local, que encontra respaldo na Constituição Federal, em seu art. 30, I, que determina a possibilidade de o município legislar sobre assuntos de interesse a ele circunscritos, combinado com o art. 15, I e XVIII da Lei Orgânica do Município e art. 67 e seguintes da LC 67/2010, esta lei dispõe sobre atualização do ordenamento territorial do Município de São Pedro no que compreende as regras de uso e ocupação do solo estabelecidas pela Lei Complementar nº 04, de 27 de março de 2002, e suas alterações, adequando-o em conformidade com a evolução da vida em sociedade, tendo por fim específico a recepção e regulamentação do desenvolvimento das atividades econômicas e sociais conforme o adensamento populacional positivo verificado pelos índices econômicos e populacionais aferidos nos últimos anos, propiciando a cada região sua melhor utilização, em função das diretrizes de crescimento, da mobilidade urbana, de suas características, objetivando desenvolvimento harmônico da cidade e bem estar social de seus habitantes.

Ao analisar o Projeto de Lei em epígrafe, acompanhado das respectivas exposições de motivos, conclui-se estar devidamente amparado na legislação pertinente.

Verifica-se que atendem aos requisitos legais e não possui vícios que impeçam sua apreciação em Plenário.

São Pedro, 10 de junho de 2024.


Adriano Vitor de Oliveira
Relator



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

PARECER JURÍDICO Nº: 04/2024

Assunto: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 19/2023 – DISPÕE SOBRE ADEQUAÇÃO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO MEDIANTE A ATUALIZAÇÃO DE ZONAS DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Autor: Prefeito Municipal

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar, de iniciativa do Exmo. Sr. Prefeito Municipal, enquanto Chefe do Poder Executivo, que visa dispor sobre a adequação do ordenamento territorial do Município de São Pedro, mediante a atualização de zonas de uso e ocupação do solo urbano e dá outras providências.

Com efeito, a propositura em tela busca modificar regras de uso e ocupação do solo, de acordo com as classificações de zoneamento urbano e rural deste Município estabelecidas pela Lei Complementar nº 04/2002, alterando a categorização dos zoneamentos das localidades mencionadas na tabela prevista em seu artigo 2º.

Além disso, a proposta legislativa também visa acrescentar os §§ 3º e 4º ao art. 1º da cita LC nº 04/2002, os quais dispõem sobre procedimento administrativo para reenquadramento urbanístico de imóveis situados nesta urbe, bem como os respectivos critérios para tal.

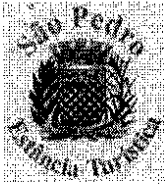
Na mensagem encaminhada a esta Casa Legislativa, o proponente aduz que a reforma legislativa objeto da propositura possui o fim específico de recepcionar e regulamentar o desenvolvimento das atividades econômicas e sociais correlacionadas com o adensamento populacional positivo verificado pelos índices respectivos.

Além disso, assevera que as alterações nos zoneamentos almejadas com o projeto de lei apresentado foram submetidas a estudos técnicos e planejamentos prévios por parte da Secretaria de Obras deste Município, estando em conformidade com o Plano Diretor Municipal, e devem ser submetidas a consulta pública por este Órgão Legislativo, em atendimento à garantia constitucional de participação popular atinente ao processo de elaboração de leis que regulam tal matéria.

É o relatório, passo a opinar.

II. CONSIDERAÇÕES TÉCNICO-JURÍDICAS

II.1. DA COMPETÊNCIA PARA DISCIPLINA DO ASSUNTO.



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

Preliminarmente, cabe esclarecer que escapa à alçada do presente parecer jurídico a análise da política pública urbanística da lei que se pretende aprovar, a qual deve ser discutida em órgãos técnicos da Prefeitura Municipal por profissionais em diversas áreas do conhecimento envolvendo o planejamento municipal. Analisemos, pois, a matéria unicamente sob a ótica jurídica.

Neste passo, cumpre observar que não há nenhum vício de competência para a proposição ora analisada, senão vejamos.

A competência do Município para legislar acerca do tema é garantida pelo artigos 30, incisos I e VIII, e 182 da Constituição Federal de 1988, bem como pelo artigo 15, incisos I e XVIII da Lei Orgânica do Município de São Pedro, haja vista que se trata de matéria de interesse local, bem como trata do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, efetivados por meio de um adequado perímetro urbano tecnicamente delimitado no Município.

Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

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

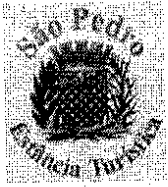
[...]

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.

Lei Orgânica Municipal:

Art. 15. Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos do interesse local, na área urbana e rural;



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

[...]

XVIII – planejar e controlar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo em seu território, especialmente o de sua zona urbana;

Ao tratar do tema, Hely Lopes Meirelles¹ afirma que

“[...] o Município está habilitado a ordenar física e socialmente seu território, através do plano diretor, e a regular o uso e a ocupação do solo urbano, bem como a execução de construções, a instalação de equipamentos e o exercício das atividades que afetem a vida e o bem-estar da comunidade urbana. Sua ação urbanística é plena na área urbana e restrita na área rural, pois que o ordenamento desta, para suas funções agrícolas, pecuárias e extrativas, compete à União, só sendo lícito ao Município intervir na zona rural para coibir empreendimentos ou condutas prejudiciais à coletividade urbana ou para preservar ambientes naturais de interesse público local.”

No que se refere à iniciativa, tem-se que a divisão do território municipal nas diversas zonas de uso, mediante projeto de lei (sentido lato), é atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo, pelo fato de a ele competir a organização do município, conforme entendimento jurisprudencial predominante. Neste sentido:

Invasão de competência privativa do chefe do Executivo. A administração de bens públicos e a desapropriação de bens particulares, que é meio de execução de obras e serviços públicos, assim como a definição da política habitacional a ser implantada no Município são atividades tipicamente administrativas, de responsabilidade exclusiva do prefeito, a quem compete, por razões óbvias, o exame da conveniência e oportunidade da apresentação de projetos de lei que versem sobre tais matérias, não podendo nesse campo sofrer nenhum tipo de ingerência – Inconstitucionalidade declarada (TJSP, Órgão Especial, rel. Des. Paulo Shintate, j. 19.4.2000, v.u.).

Assim, tem-se que a competência para deflagração do processo legislativo atinente à matéria aqui tratada se mostra juridicamente adequada, nos termos da legislação em vigor.

II.2 DA EXISTÊNCIA DE VÍCIOS NO PROCESSO LEGISLATIVO

Em que pese a propositura em tela não apresentar nenhum vício formal em relação aos requisitos de competência legislativa (conforme exposto no tópico anterior), por outro lado, cumpre apontar alguns vícios legais que se encontram presentes no processo legislativo ora analisado.

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2018. p. 549



Câmara Municipal de São Pedro

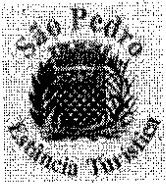
Estado de São Paulo

Primeiramente, cabe observar que, de acordo com a mensagem que encaminhou o presente projeto de lei complementar a esta Casa de Leis, consta que *“as alterações nos zoneamentos almejadas com o projeto de lei apresentado foram submetidas a estudos técnicos e planejamentos prévios por parte da Secretaria de Obras deste Município, estando em conformidade com o Plano Diretor municipal”* (.sic). Todavia, verifica-se que a proposta encaminhada à Câmara Municipal não foi instruída com os referidos estudos técnicos realizados pelo Poder Executivo, os quais embasaram as mudanças apresentadas, dificultando, portanto, a análise da matéria por parte dos Senhores Vereadores e a concretização do mandamento de publicidade dos atos do Poder Público.

Com efeito, o projeto de lei em análise dispõe sobre mudanças na ordenação e na ocupação do solo municipal que, se implementadas, afetarão de modo significativo a estética e o espaço urbanos, de modo que se faz necessária a instrução do presente feito com os aludidos estudos que exponham adequadamente os motivos das escolhas urbanísticas preconizadas, os possíveis efeitos destas sobre o meio ambiente e sobre a qualidade de vida dos munícipes, assim como a compatibilidade das alterações legislativas com o Plano Diretor do Município.

Neste ponto, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo pacificou o entendimento de que a ausência dos estudos que embasam a proposta de alteração da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo acaba por macular o processo legislativo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.553, DE 09 DE AGOSTO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE ITAPEVA – MATÉRIA RELATIVA AO DESENVOLVIMENTO URBANO – NORMA QUE TRATA DO USO E PARCELAMENTO DO SOLO – NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PRÉVIOS - GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR – ART. 180, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. 1. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes (art. 180, II, CE). 2. Entendimento pacificado do E. Órgão Especial no sentido de que as leis que versam sobre uso e parcelamento do solo urbano devem ser precedidas de estudos técnicos e audiências públicas, garantida a participação da população e de entidades comunitárias. 3. Lei nº 4.553, de 09 de agosto de 2021, do Município de Itapeva, que trata do desdobro de lotes em determinadas vias públicas da cidade. Projeto de lei apresentado, votado e aprovado sem planejamento e sem consulta à população. Inadmissibilidade. Ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade material. Ação direta procedente.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001053-16.2022.8.26.0000; Relator (a): Décio



Câmara Municipal de São Pedro

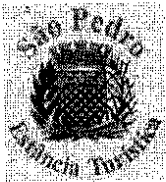
Estado de São Paulo

Notarângeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2022; Data de Registro: 12/05/2022)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, do Município de Nova Odessa, que "Altera a Lei Complementar nº 10/2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Nova Odessa". Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração da realização de estudos prévios e de audiências públicas para discussão do projeto de que derivou a lei contestada, a qual impôs várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, a partir da publicação do acórdão.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2078947- 39.2020.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/02/2021; Data de Registro: 25/02/2021)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS NºS 3.024, DE 25 DE JUNHO DE 1997; 4.231, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006; E 5.022, DE 25 DE JUNHO DE 2010, TODAS DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ, QUE PROMOVEM SUCESSIVAS ALTERAÇÕES EM DISPOSITIVO DA LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DAQUELA LOCALIDADE – DIPLOMAS QUE ESTABELECEM DIRETRIZES E NORMAS RELATIVAS AO DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL -- PROCESSOS LEGISLATIVOS RESPECTIVOS DESPROVIDOS DE PLANEJAMENTO E ESTUDO TÉCNICO DE ADEQUAÇÃO DAS ALTERAÇÕES IMPOSTAS, BEM COMO NÃO SUBMETIDOS À APRECIÇÃO POPULAR – EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONALMENTE INERENTES ÀS NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO – CONTRASTE AOS ARTIGOS 180, INCISOS I, II, E V, 181 E 191 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL – PRETENSÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS.” (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225461-34.2015.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/06/2016; Data de Registro: 23/06/2016)

Além disso, também é relevante apontar que a Lei Complementar Municipal nº 67/2010, que instituiu o Plano Diretor deste Município de São Pedro, estabelece expressamente a necessidade de participação do Conselho da Cidade no âmbito do



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

processo legislativo relativo a projetos de lei que versem sobre a política urbana local, conforme demonstrado abaixo:

LEI COMPLEMENTAR Nº 67, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010 (PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO)

SEÇÃO I DO CONSELHO DA CIDADE

Art. 14. Fica criado o Conselho da Cidade, órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por representantes do Poder Público e da sociedade civil.

Parágrafo único. O Conselho da Cidade será vinculado a Secretaria de Obras e Infraestrutura, o qual deverá disponibilizar os recursos administrativos necessários ao seu funcionamento. (grifo nosso)

Art. 15. O Conselho da Cidade será composto por 11 (onze) membros e seus respectivos suplentes, de acordo com os seguintes critérios:

I - 5 (cinco) representantes do Poder Público Municipal, de Secretarias distintas.

II - 6 (seis) representantes da sociedade civil, assim distribuídos:

a) 03 (tres) representantes das associações empresariais e comerciais;

b) 03 (três) representantes de associações populares, organizações não governamentais, entidades técnicas ou profissionais, sendo necessariamente 01 (um) representante de associações de bairro;

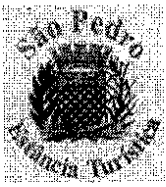
Parágrafo único. As deliberações do Conselho ora criado serão feitas por 2/3 (dois terços) dos presentes.

Art. 16. Compete ao Conselho da Cidade:

I - acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação;

II - emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor;

III - acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

IV - deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal; (grifo nosso)

V - monitorar a concessão de outorga onerosa do direito de construir e a aplicação da transferência do direito de construir;

VI - acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas,

VII - acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos;

VIII - zelar pela integração das políticas setoriais;

IX - fomentar a implementação, em âmbito local, das políticas urbanas nacional e estadual;

X - convocar, organizar e coordenar as assembleias territoriais;

XI - convocar, organizar e coordenar as Conferências Municipais da Cidade, a serem realizadas em caráter extraordinário;

XII - convocar audiências públicas;

XIII - elaborar e aprovar o regimento interno.

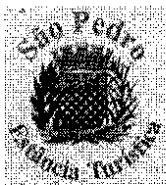
É de bom alvitre explicitar que a instituição de órgãos colegiados de política urbana constitui instrumento legal que visa garantir a gestão democrática da cidade, nos termos do art. 43, inciso I, da lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade.

Portanto, considerando que não consta no presente processo legislativo nenhum tipo de documentação referente à deliberação do aludido órgão consultivo acerca da presente propositura, infere-se que esta se encontra em desconformidade com as exigências estabelecidas pelo Plano Diretor e legislação correlata, o que a torna, por conseguinte, irregular no tocante a este ponto.

III. DA NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

Também é necessário indicar que a Constituição do Estado de São Paulo, ao disciplinar as normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, é expressa em estabelecer em seu artigo 180, inciso II, a necessidade de participação comunitária no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes:

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

[...]

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

As audiências devem ser divulgadas com antecedência, por meio de mídias públicas e diversificadas, onde os participantes precisam se identificar, em lista de presença e no momento de suas colocações públicas. As propostas, críticas e sugestões ao projeto devem ser identificadas, numeradas e listadas, devendo ser entregue as propostas por escrito, o que facilita seu entendimento e sistematização. O mais importante é não deixar de registrar quem está solicitando e o que está sendo demandado para, posteriormente, responder aos participantes sobre o que foi acertado ou rejeitado na pactuação da proposta final.

Abaixo, segue ementa de julgado da Egrégia Corte Estadual Paulista que demonstra que não é outro o entendimento prevalecente no âmbito da jurisprudência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal. Município de Jaú. Lei Complementar nº 578, de 29.12.2020. Reconhecida a contrariedade à ordem constitucional da lei disciplinadora do uso e da ocupação do solo, cujo processo de elaboração não teve participação popular nem foi precedido de estudo técnico que desse suporte às alterações preconizadas. Inteligência dos artigos 180, inciso II e V, 181, §§ 1º e 2º, e 191 da Estadual. Exame da jurisprudência. AÇÃO PROCEDENTE COM MODULAÇÃO DE EFEITOS. (TJSP – ADI nº 2036117-24.2021.8.26.0000)

Desse modo, *s.m.j.*, com vistas a atender ao requisito supra, tem-se indispensável a promoção de participação popular no presente processo legislativo, devendo ser realizada audiência pública neste sentido previamente à aprovação desta propositura por esta Casa de Leis.

IV. CONCLUSÃO

Diante do exposto, opino pela **INVIABILIDADE JURÍDICA** do Projeto de Lei Complementar nº 019/2023, o qual apenas após o atendimento das observações feitas acima (apresentação de estudos técnicos; deliberação do Conselho da Cidade; e realização de audiência pública), estará em condições, sob o aspecto jurídico, de ser apreciada pelos Senhores Vereadores.

Destaco, por derradeiro, que o presente parecer jurídico é manifestação técnica de caráter opinativo e consultivo, servindo como norte basilar de modo a evitar, eventualmente, potencial ofensa à legislação vigente, restando ressalvada ainda a análise



Câmara Municipal de São Pedro

Estado de São Paulo

das Comissões Regimentais, e cabendo aos nobres Vereadores a análise e deliberação quanto ao seu mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Pedro/SP, 18 de janeiro de 2024.

VICTOR GARCIA REIGADA

ADVOGADO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PEDRO/SP

OAB/SP Nº 410.485