

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 795
USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO
AUTORIA: PODER EXECUTIVO

Exmo. Sr. Presidente,
Senhores Vereadores:

RELATÓRIO:

O Projeto de Lei nº 795 originário do Poder Executivo, trata do “Uso e Ocupação do Solo no Município”.

A Mensagem que acompanha a Proposta requer a sua aprovação em regime de urgência.

O regime de urgência, encontra-se inserido nos arts.178 e 179 do Regimento Interno desta Casa, conforme segue:

“ Art. 178. Urgência é a dispensa das exigências regimentais para discussão e votação de proposições.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica aos projetos protocolados com menos de 48 horas de antecedência ao horário da próxima sessão legislativa, salvo por deliberação de dois terços dos membros da Câmara.”

Art. 179. Preferência é a prioridade na discussão ou na votação de uma propositura sobre outra.

§1º A sua solicitação deverá ser fundamentada em requerimento escrito ou oral.

(...)”

Sabe-se que o Processo Legislativo normalmente é longo, moroso, uma vez que para o projeto de lei se transformar em uma lei de qualidade, deve ser submetido a um estudo aprofundado da matéria a qual pretende regulamentar, tal qual o presente Projeto.

Ao tratar com o processo de criação de uma lei, o parlamentar está “chamando para si” a responsabilidade da vida e dos interesses das pessoas, portanto, é fundamental que o legislador faça uma avaliação cautelosa dos impactos sociais, econômicos e políticos do projeto.

Cabe salientar que a análise de aspectos técnicos não diz respeito ao corpo jurídico desta Casa, restando ao Executivo, através de suas áreas técnicas, a elaboração criteriosa de tais aspectos, inclusive quanto ao detalhamento, características, requisitos e especificações das medidas que se pretende adotar.

Por isso, presume-se, que antes do envio deste Projeto à Câmara, a autoridade competente contou com o apoio do seu corpo técnico, que por sua vez, acredita-se, fez todo o levantamento necessário para que as normas dispostas nesta Proposta, venham a atender às necessidades da cidade de Campo Limpo Paulista, para o seu crescimento sustentável.

A Mensagem que o acompanha, traz inúmeros documentos, (anexos da Proposta, de cunho técnico - não jurídico).

Em sua Ementa, traz a revogação da Lei 379/2009, **talvez** com a intenção de que houve uma revisão de alguns artigos desta norma, ora revogada, como também demais Leis que tratam do Parcelamento do Solo, segundo o artigo 99 desta Proposta.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA-INICIATIVA E COMPETÊNCIA

Em atendimento ao princípio do planejamento que objetiva assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes e ao princípio da democracia participativa, necessário se faz, além do prévio estudo e planejamento administrativo, a realização de audiência pública, em prol do emanado pelo artigo 30 da Constituição Federal:

Segundo normas instituídas pela Constituição Federal, art.30:

“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;

(...)”

O Princípio norteador da repartição de competência entre os entes federados é o da predominância do interesse, sendo predominante o interesse local, assegura-se aos Municípios a capacidade legislativa sobre o assunto. Observe-se:

“(...) 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 Estado-membro, 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.(Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 15 edição, 2006, p.109/110, item 3.2).

Dando sequência à análise, vejamos a disciplina da Constituição Estadual:

“Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.”

De acordo com o estabelecido pelas Constituições Federal e Estadual, a matéria constante neste Projeto de Lei exige aprovação da Casa, uma vez privativa do Município, assim emana do artigo 8º, X, XII, XIII, XIV da Lei Orgânica do Município:

“Art. 8º. - Compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe dentre outras atribuições:

(...)

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

(...)

XII - elaborar e executar a política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar as funções sociais das áreas habitadas do Município e garantir o bem-estar de seus habitantes;

XIII - elaborar e executar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana;

XIV - exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, na forma do Plano Diretor, sob pena, sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre propriedade urbana progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos mediante títulos da dívida pública municipal, com prazo de resgate de até vinte anos, em parcelas anuais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais;”

Diversos são os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais pela necessidade de se observar os princípios que regem o zoneamento urbano. Vejamos:

“ A afirmação de que o princípio democrático não pode atuar sem a presença da soberania popular se faz atualmente mais consistente com a concepção básica de que a formação da vontade estatal não se faz apenas com a atuação dos representantes do povo democraticamente eleitos. Mais, a participação direta dos cidadãos é colocada na Constituição atual como uma das formas de realização da soberania popular. A democracia passa da atuação mediata do povo, para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para que se convencionou denominar de “democracia participativa.”(MELEIRO. Maricelma Rita. Princípio da democracia participativa e o plano diretor, in Temas de direito urbanístico, SP, Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, pág. 86).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal 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. (...) nº 2173348-64.2029.8.26.0000; Relator Des. Alex Zilenovski; data do Julgamento: 06/11/2019).(TJSP, ADI

De acordo com o sistema constitucional de repartição de competências, a atribuição para legislar sobre o ordenamento urbanístico compete ao Chefe do Poder Executivo Municipal, conforme o disposto nos artigos 30, inciso VIII e 182 da Constituição Federal e artigo 181 da Constituição Estadual.

Segundo nosso entendimento, o uso e ocupação do solo são atividades administrativas, representativas de atos de gestão. Desta forma, cabe ao Chefe do Executivo Municipal a iniciativa de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Desta feita, o uso, o parcelamento e a ocupação do solo são matérias subordinadas a planejamento prévio, técnico, típica atividade administrativa, representativa de atos de gestão.

A reserva de iniciativa, no entanto, não implica em vedação de emendas pelos parlamentares desta Casa.

A Doutrina de COSTA, 2019, se manifesta no sentido de que **“as leis de parcelamento tratam dos arranjos gerais dos espaços e das composições dos terrenos privados entre si e relacionados às áreas e logradouros públicos. Consistem, enfim, na divisão voluntária do solo em lotes, que são unidades edificáveis, com abertura de vias e**

logradouros públicos nos termos da lei. (...) O parcelamento de solo urbano é o processo administrativo de divisão e redivisão de gleba, compreendendo o parcelamento, o loteamento e o desmembramento!”

Segundo renomado mestre administrativista, o saudoso Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 13ª Ed., pág. 517), **“As atribuições municipais no campo urbanístico desdobram-se em dois setores distintos: o da ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade; e o de controle da construção, incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até edificações particulares nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares.”.**

A separação de funções do Estado Moderno Brasileiro, através do sistema de freios e contrapesos dos denominados Poderes Políticos, embora estabeleça a harmonia entre estes entes, garante suas independências, exatamente para evitar a usurpação das funções de cada um. Tal princípio é consagrado nas Constituições Federal e Estadual e, por consequência, na Lei Orgânica do Município de Campo Limpo Paulista.

Assim, consoante os abalizados ensinamentos de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Curso de Direito Constitucional”, ed. Saraiva, fls. 137, **“nenhum poder tem o direito de delegar atribuições porque estas não lhe pertencem e sim lhe são delegadas: delegas potestas delegari nom potest”.**

Da detida análise dos dispositivos legais transcritos e segundo nossa doutrina dominante, depreende-se que a competência para tal matéria é exclusiva do Poder Executivo, devendo ser exercitada pelas diversas Secretarias do Município tais como : A Secretaria de Obras e Planejamento, a Diretoria do Ambiente, Diretoria de Habitação e outras pertinentes à matéria, através de técnicos competentes.

Enfatiza-se que o Poder Legislativo não detém em seu quadro de servidores, técnicos habilitados para os levantamentos e estudos necessários para elaboração de uma Lei de tal importância para o desenvolvimento sustentável da cidade, isso ocorre não só em Campo Limpo Paulista, mas também nas cidades consideradas de pequeno porte e médio porte.

Para todas as atividades necessárias, além de serem observadas as normas legais vigentes, devem contar com os diversos Conselhos Municipais pertinentes aos assuntos bordados neste Projeto, cujos componentes pertencem ao quadro de servidores técnicos do Poder Executivo e da sociedade, todos devidamente nomeados pelo Poder Executivo.

O Projeto de Lei, ora analisado, define as normas gerais para o desenvolvimento da cidade, reunindo princípios e orientações para a ocupação dos espaços urbanos, cujas análises encontram-se sob o prisma da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que **"regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências"**, determina em seu artigo 2º:

“Artigo 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes:

I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, 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;

f) a deterioração das áreas urbanas; ...

IV - planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI - ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

g) a poluição e a degradação ambiental;”

Por fim, é importante destacar que as Leis de Uso e Ocupação do Solo Municipal, partem dos Planos Diretores Municipais **”cujo objetivo principal é ordenar o Crescimento Urbano (pois definem como as áreas urbanas devem crescer e se desenvolver,**

estabelecendo zonas residenciais, comerciais, industriais, áreas verdes, entre outras), promover o desenvolvimento sustentável (pois visam ao uso racional dos recursos naturais, à preservação do meio ambiente e à promoção de cidades mais sustentáveis), e garantir a qualidade de vida (pois buscam garantir que o crescimento urbano ocorra de forma a proporcionar uma boa qualidade de vida aos cidadãos, com infraestrutura adequada, acessibilidade, segurança e serviços públicos).

As Leis de Uso e Ocupação do Solo possuem como principais aspectos o zoneamento (pois estabelecem zonas urbanas e rurais, especificando os usos permitidos em cada zona), os parâmetros urbanísticos (pois definem parâmetros como densidade populacional, altura máxima dos edifícios, recuos obrigatórios, taxa de ocupação do terreno e índices de aproveitamento) a preservação ambiental (pois incluem regras para a preservação de áreas de proteção ambiental, recursos hídricos, encostas, áreas de preservação permanente (APPs) e outras áreas sensíveis), a mobilidade urbana (pois regulamentam questões relacionadas ao tráfego, transporte público, acessibilidade, ciclovias e estacionamento) e a regularização fundiária (pois podem conter dispositivos para regularizar áreas ocupadas irregularmente, garantindo o direito à moradia e a regularização fundiária).

Ainda, as Leis de Uso e Ocupação do Solo desempenham um papel crucial no desenvolvimento sustentável das cidades. Elas permitem o crescimento planejado, evitam a expansão desordenada, protegem o meio ambiente e promovem a equidade urbana.

Além disso, contribuem para a redução de problemas urbanos, como congestionamentos de tráfego, falta de infraestrutura básica e degradação ambiental.

Portanto constata-se que as Leis de Uso e Ocupação do Solo Municipal são ferramentas essenciais para a construção de cidades mais organizadas, sustentáveis e voltadas para o bem-estar de seus habitantes. Seu cumprimento e atualização constante são fundamentais para garantir que as áreas urbanas continuem a crescer de maneira ordenada, preservando o meio ambiente e proporcionando uma melhor qualidade de vida para todos. Portanto, o envolvimento da sociedade na elaboração e revisão dessas leis é crucial para o planejamento urbano eficaz e o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.”

<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/um-apanhado-sobre-as-leis-de-uso-e-ocupacao-do-solo-municipal/1979709213> (Consulta: 12.11.2024 - 12h30).

CONCLUSÃO

O Projeto, sob o aspecto jurídico, não apresenta vício de ilegalidade ou inconstitucionalidade capazes de obstar o trâmite do Projeto, que deverá contar com os pareceres das Comissões Permanentes de Justiça e Redação; Finanças, Contas e Orçamento; Obras e Serviços Públicos; Educação, Cultura, Esporte e Meio Ambiente e Saúde e Assistência Social.

O mérito, que abrange a oportunidade e a conveniência, pertence ao Soberano Plenário.

A eventual aprovação da matéria submetida à apreciação do Legislativo dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos Vereadores, segundo o art. 188, IV, do Regimento Interno desta Edilidade e art. 43 da Lei Orgânica do Município.

É o parecer.

Sala das Sessões, 28 de novembro de 2024.

Suely Belonci Vellasco

advogada

