

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

PARECER Nº ____/2021

PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR SOB N. 13/2021, DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO QUE DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE LARANJAL PAULISTA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

BREVE RELATÓRIO

Visa o Projeto de Lei Complementar em tela, de autoria do Chefe do Poder Executivo, promover a revisão do Plano Diretor do Município de Laranjal Paulista, em conformidade com o disposto no artigo 182 da Constituição Federal e obediência ao que preceitua o artigo 40, § 3º., da Lei n. 10.257, de 10 de Julho de 2001, que tornou-se conhecida como “O Estatuto da Cidade”.

Nos termos regimentais, a presente proposição foi encaminhada a esta **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** para que esta se manifeste “*quanto aos aspectos constitucional, legal e regimental e quanto aos aspectos gramatical e lógico*”, consoante o que prescreve o artigo 75, inciso I, alínea “a” do vigente Regimento Interno desta Edilidade.

Cabe destacar que a matéria chega a esta Comissão acompanhada de Parecer Jurídico sob n. 51/2021 emitido pela ilustre

Procuradoria Jurídica desta Casa Legislativa, bem como de Parecer do IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, solicitado pela mesma procuradora subscritora do judicioso expediente opinativo.

É o sucinto relatório.

OPINAMOS.

A proposição em pauta se trata de um Projeto de Lei Complementar, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo (artigo 53, inciso XXX da Lei Orgânica do Município), e visa a revisão do Plano Diretor de Laranjal Paulista, consubstanciado na Lei Complementar n. 2.543/2006.

A proposição foi precedida de estudos técnicos e de audiências públicas conduzidas pelo Conselho Municipal do Plano Diretor, composto por representantes da sociedade local, profissionais das áreas jurídica, de engenharia e arquitetura, empresários, dirigentes municipais e servidores públicos, objetivando revisar a Lei Complementar Municipal n. 2.543, de 23 de setembro de 2006 que estabeleceu o Plano Diretor do Município de Laranjal Paulista. Referida Lei, portanto, completa amanhã, 15 anos, estando o Município com atraso de 5 (cinco) anos no cumprimento do comando legal supra referido que determina que a revisão dessa importante lei deve ser feita *“pelo menos a cada 10 anos”*.

A previsão constitucional ou legal de revisão de uma lei de tempos em tempos, significa que o legislador pátrio e a sociedade

entendem que o tema nela tratado deve ser objeto de atenção permanente, tendo em vista todas as complexidades que envolvem o desenvolvimento dos equipamentos urbanos, serviços e atividades das cidades.

A despeito do Parecer da nobre Procuradoria Jurídica, que após considerações sobre as quais nos aprofundaremos mais adiante, opina que o PLC em questão “*pode ser considerado inconstitucional*” (sic), de nossa parte, com todo respeito à divergência, se houver, na Casa, temos que o PLC em apreço encontra-se regular e em ordem tanto sob o aspecto constitucional quanto sob as perspectivas legais, de técnica e de redação legislativa.

Sempre com muito respeito às críticas contidas no Parecer acima mencionado, a verdade é que a Lei Federal n. 10.257/2001, que instituiu o chamado “Estatuto da Cidade”, em regulamentação aos dispositivos constitucionais contidos nos artigos 182 e 183 da Magna Carta, já trouxe em seu bojo o que o grande especialista em Direito Municipal Professor Doutor **DIOGENES GASPARINI** - sem favor, jurista a ombrear-se na temática municipalista com o festejado **Hely Lopes Meireles**, entre outros menos famosos, chamou de “**Conteúdo Mínimo**” em sua obra de comentários à citada Lei, Editora Nova Dimensão Jurídica, abril 2002.

Vale a pena transcrever a lição do mestre Gasparini. Ele ensina (páginas 202/203 ob. Cit.):

“Substancialmente, o plano diretor trata, em termos de conteúdo, do aspecto físico da ordenação do solo urbano, do aspecto social da população relativo à melhoria da qualidade de vida e do aspecto administrativo da atuação municipal. O Estatuto da Cidade estabeleceu conteúdo mínimo para o plano diretor em vários incisos do art. 42. Vale afirmar: nenhum plano diretor pode ter conteúdo menor que o aí especificado, sob pena de negar execução à lei federal e incidir o prefeito municipal em crime de responsabilidade, consoante previsto no art. 1º, inciso XIV, do Dec. Lei Federal n. 201, de 27.2.67, que dispõe sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores (...). Constitui conteúdo mínimo obrigatório do plano diretor, nos termos do art. 42 do Estatuto da Cidade:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

Os artigos 25 e 27 versam sobre o direito de preempção. Os artigos 28 a 31 cuidam da outorga onerosa do direito de construir e da alteração onerosa do uso do solo urbano. Os arts.

32 e 34 disciplinam as operações urbanas consorciadas, e o art. 35 institui e regula a transferência do direito de construir. Outros aspectos, por certo, poderão e deverão, conforme as características da área urbana, as demandas sociais e os objetivos da política urbana a ser implantada, fazer parte desse conteúdo.

O jurisconsulto citado, na mesma obra (páginas 7 e 8), discorre sobre a hipótese de ausência dessa legislação no Município e suas consequências, após o advento da aprovação e entrada em vigor do Estatuto da Cidade. Ele leciona:

“A ausência de legislação, uma vez vigente o Estatuto da Cidade, é mais fácil de ser superada Com efeito, basta persuadir politicamente o alcaide desmotivado a tomar as medidas para sua instituição, remetendo à Câmara de Vereadores os indispensáveis projetos de lei, depois de devidamente discutidos com a comunidade, como mais tarde será visto. Atente-se que a iniciativa dessas leis é privativa do chefe do Poder Executivo, não cabendo, mesmo na sua omissão, ao Vereador desencadear o processo legislativo de sua instituição (...).

Se assim não for, pode-se responsabilizar essa autoridade municipal. De fato, essa desabrida omissão do prefeito municipal se identifica com outro irregular comportamento: negar execução à lei federal enquadrável como crime de responsabilidade, consoante o previsto no inciso XIV do art. 1º, do Dec. Lei Federal 201, de 27.2.67 que dispõe

sobre a responsabilidade dos prefeitos municipais e vereadores. Se a omissão for da Câmara de Vereadores, que sobre o projeto remetido pelo prefeito municipal não delibera, a solução será o mandado de injunção a ser impetrado perante o Tribunal de Justiça, se a inexistência de norma regulamentadora municipal tornar inviável o exercício dos direitos assegurados pela Constituição Estadual (art. 74, V).

Constatando-se, *prima facie*, estarem presentes na Lei Complementar em vigor, que agora se augura reversionar pelo PCL em tela (Lei Municipal n. 2.543, de 25 de setembro de 2006), os requisitos legais estabelecidos no art. 42 do Estatuto da Cidade como “conteúdo mínimo”, no âmbito restrito da análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Redação (constitucionalidade e legalidade), não se há como negar que o referido projeto atende os objetivos da lei federal de regência e, dessa forma, estar apto da seguir tramitação ordinária nesta Casa de Leis.

Pontos do referido Parecer Jurídico nº 51/2021 que merecem análise minuciosa:

É teoricamente impossível que, ao cabo de todos os levantamentos e estudos, sejam indicadas pequenas alterações no texto do plano atual, mas algumas indagações devem ser levantadas, como por exemplo:

- *Houve aumento, estagnação, ou decréscimo populacional?*
- *Houve aumento de construções, parcelamentos e licenciamentos no Município?*
- *Como está a dinâmica das atividades econômicas?*

Existem ocupações irregulares, são as mesmas desde 2006 ou houve aumento das irregularidades?

- Qual o vetor de expansão da cidade, existem áreas com infraestrutura ociosa e áreas ocupadas sem infraestruturas?
- Os serviços de saneamento, educação e saúde são suficientes e estão bem localizados?
- Como está a mobilidade na cidade?

Do entendimento oriundo da Procuradoria Legislativa, insta registrar algumas premissas políticas trazidas no parecer, vejamos:

1 – Em relação à **contagem populacional**: o órgão responsável pela contagem populacional é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; vinculado ao governo federal – de modo que não é possível, dentro de um projeto de lei de plano diretor, trazer dados de natureza censitária como sugere o parecer jurídico;

2- **Dados estatísticos** relacionados à quantidade de **construções**, alvarás, licenciamentos e parcelamentos poderão ser aprimorados pela municipalidade enquanto uma política pública – mas não configura necessidade *prima facie* (imediata) para fins de revisão do Plano Diretor e sequer apontamento técnico-jurídico suficiente a sustentar ilegalidade do Projeto de lei; pelo contrário: sugere que o parecerista busca definir meios e modos que política será conduzida no Município de Laranjal Paulista;

3 – No tocante a exigência de que o Projeto de Lei do Plano Diretor traga **dados estatísticos da economia local**, mais uma vez trata-se de uma política pública que o Município pode desenvolver por meio da Secretaria de Indústria, Comércio e Emprego em parceria com as entidades vinculadas ao comércio local.

Não obstante, a respeito do tema o Município possui: A – a Lei Municipal Complementar nº 46/2004 a qual trata de incentivos e benefícios fiscais para investimento no Município – e que a execução e o aprimoramento deste normativo é acompanhado pelo Conselho Municipal do Desenvolvimento Econômico instituída pela Portaria nº 80/2021, logo desnecessária a inclusão de tais itens.

Todavia reiteramos: a lei não exige a presença de informações acerca da **dinâmica da atividade econômica** local, de modo que o parecer jurídico não pode fazer exigência que a lei não o faz. Agindo desse modo, o parecerista assume risco de passar de uma atuação técnica para:

a) supressão da função do poder legislativo, o qual ficaria subordinado à visão política do parecerista.

4 – Sobre às **ocupações irregulares**, vale informar que o Município já busca junto ao Governo do Estado de São Paulo – por meio da Secretaria de Habitação - órgão Cidade Legal a regularização de referidas áreas, tanto que atualmente o programa está finalizando a regularização da Vila Zalla; ainda vale destacar que:

4.1 – Atualmente o Município aprovou a Lei Complementar Municipal **nº 210/2018** visando regulamentar a regularização fundiária no Município;

4.2 – o Plano diretor contemplou no

Capítulo III – Das diretrizes no Planejamento Social seção VII – Das diretrizes da habitação - art 12, várias diretivas de caráter programático, as quais “podem ser definidas, de maneira sintética, como regras constitucionais que buscam conciliar interesses de grupos políticos e sociais

antagônicos, apresentando conteúdo econômico-social e função eficaz de programa, obrigando os órgãos públicos, mediante a determinação das diretrizes que estes devem cumprir. (PIMENTA, Paulo Roberto Lyrio. Eficácia e aplicabilidade das Normas Constitucionais Programáticas. São Paulo: Max Limonad, 1999, p. 173)".

4.3 – O Plano diretor contemplou no

Capítulo IV – Das diretrizes do Planejamento Administrativo – art. 13, inciso VIII a estruturação de um **departamento especializado em Regularização Fundiária**, com atribuições de controle e gerenciamento dos projetos apresentados visando justamente o aprimoramento do Município no desenvolvimento de meios e modos para impedir o surgimento de ocupações irregulares e, regularizar aquelas que se enquadrarem na Lei de regularização Fundiária.

As justificativas acima demonstram que o projeto de lei complementar atende a normativa legal a qual determina que o plano diretor seja instrumento de política urbana.

5 – no tocante ao **vetor de expansão da cidade**, referido tema está contemplado nos seguintes dispositivos legais:

5.1 Projeto de Lei – Capítulo V – Das diretrizes do Planejamento Físico;

5.2 – Lei Complementar Municipal nº 171/2016 Lei de zoneamento;

5.3 - Lei Complementar Municipal nº 114/2010 – Lei parcelamento do solo

5.4 - Lei Complementar Municipal nº 115/2010 - Código de Obras

Sem prejuízo no aprimoramento de referidos dispositivos legais, salutar destacar que o Município possui legislação específica a tratar do tema, a qual poderá e deverá ser aprimorada ano a ano; de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor.

5.5 em relação aos **serviços de educação e saúde** insta registrar que as respectivas diretrizes foram contempladas:

5.5.1 - no projeto de lei

Capítulo III – Das diretrizes do Planejamento Social

Seção I – Das diretrizes da Educação art. 6º

Seção II – Das diretrizes da Saúde – art. 7º

5.5.2 – no Plano Municipal da Saúde (PMS) e

5.5.3 – no plano municipal da Educação – Lei Municipal nº 3352/2021

6 – no tocante a **mobilidade** insta registrar que as respectivas diretrizes foram contempladas no projeto de lei Capítulo V – Das diretrizes do planejamento físico - Seção VIII – Das diretrizes para o sistema viário.

Referido tema foi contemplado na legislação específica conforme Lei municipal nº 3.106/2015 a qual regulamenta o plano municipal de mobilidade urbana.

Ainda, consta no parecer a seguinte redação:

“... Em que pese o grande e visível esforço dos membros do Conselho no competente trabalho de atualização da redação da lei do Plano Diretor, esta atuação diverge do

conceito de instrumento básico de planejamento urbano atribuído pela Constituição ao plano diretor e da necessária revisão a cada dez anos determinada pelo Estatuto da Cidade, que não é a revisão de texto e sim de planejamento. ...”

Data maxima venia, o Plano Diretor tem como objetivo traçar diretrizes, as quais podem ser traduzidas como normas de natureza programática de modo a planejar o crescimento e desenvolvimento do município.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) estabelece os temas que devem estar contemplados no plano diretor:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:
I – **a delimitação das áreas urbanas** onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei¹;
III – sistema de acompanhamento e controle.

Pois bem, confrontando o texto legal do projeto de lei complementar com a **determinação do art. 42 do Estatuto da Cidade**, nota-se que foi **cumprida a exigência legal, pois tais temas foram abordados no referido projeto e**, a especificação e aprimoramento de cada tema relacionado ao

¹ Seção VIII
Do direito de preempção
Art. 25. (...)

Seção IX
Da outorga onerosa do direito de construir
Art. 28(...)
Art. 29 (...)

Seção X
Das operações urbanas consorciadas
Art. 32

Seção XI
Da transferência do direito de construir
Art. 35

planejamento e desenvolvimento do Município **foi tratado em lei específica.**

Nesse sentido, **o parecer jurídico foi além das prerrogativas técnicas limitadas pelo texto legal e, pretende definir como a política pública deve ser conduzida no Município em total afronta e desrespeito à Câmara Municipal,** isso porque sempre que o parecer jurídico foge da legalidade o espaço de alguém é retirado. Neste caso a Câmara Municipal corre o risco de perder o espaço de debates políticos.

Outro apontamento realizado pelo parecer jurídico expedido pela Procuradoria Legislativa se refere à Justiça Restaurativa, vejamos:

No projeto de lei complementar em análise, aparentemente o que se deu foi unicamente a revisão do texto, e quase nada de planejamento. Fato interessante que demonstra tal assertiva é a ausência da menção do Núcleo Interinstitucional de Justiça Restaurativa do município (criado através da Lei nº 3.196/17), que tanto faz no âmbito dos conflitos e pelo município, eis que possui seu trabalho reconhecido a nível nacional. Portanto, fica nesta oportunidade, a (humilde) sugestão da inclusão do Núcleo como uma das diretrizes de planejamento.

Pois bem, narra o parecerista que o projeto de lei complementar se deu unicamente a título de revisão do plano diretor e pouco planejamento, todavia **tal narrativa se mostra equivocada, pois o Município de Laranjal Paulista possui leis específicas** as quais tratam de planejamento do Município.

O presente projeto de lei complementar pretende a revisão da lei de modo a revisar e atualizar as diretrizes que o planejamento deve perseguir a fim de concretizar as políticas públicas eleitas como prioridade no PPA – LDO – LOA e nas demais leis municipais.

Em relação a **justiça restaurativa**, importante frisar que se **trata de um programa municipal**, o qual visa a resolução de conflitos e, atualmente tal **política pública** está regulamentada pelas seguintes leis municipais, vejamos:

- **Lei Municipal nº 3.196/2017** – dispõe sobre a implantação da justiça restaurativa;

- **Lei Municipal nº 3.268/2019** – institui o programa municipal de prática de pacificação restaurativa e;

- **Lei Municipal nº 3.275/2019** – institui a semana municipal da justiça restaurativa.

Por fim, o parecer jurídico-não considerou o art. 10 do projeto, sobre as diretrizes da segurança pública em que se insere a JUSTIÇA RESTAURATIVA. Vejamos:

Art. 10 São diretrizes específicas da Segurança Pública:

II - desenvolver e implantar programas permanentes de conscientização popular visando tanto o **combate à prática de condutas ilícitas**, tais como o uso de drogas e a posse ou porte ilegal de armas, como a educação no trânsito, a assimilação de conceitos de cidadania, ética social e autoconhecimento, os quais deverão abranger toda rede de ensino público ou particular;

Ainda, vale destacar que a Justiça Restaurativa é **um programa social**; uma parceria entre o Município e o Poder Judiciário; o qual tem como

prerrogativa construir uma cultura de paz na sociedade – situação que, por si, foge às diretrizes do Plano Diretor, o qual tem como objetivo traçar diretrizes as quais orientarão a regulamentação de leis específicas e a execução de políticas públicas.

Insta registrar que consta no parecer a juntada de julgado referente à Prefeitura Municipal de São Carlos, todavia tal situação não pode ser utilizado como paradigma, uma vez que neste caso a inconstitucionalidade refere-se à alteração do Plano Diretor; a fim de que este se adequasse à lei de Zoneamento – vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos Alteração tópica do Plano Diretor que se afastou do planejamento integral que demandaria a mudança de parte do zoneamento da cidade, de zona agrícola para zona industrial. Diploma que promove a alteração tendo como objeto imóveis (especificados e determinados por suas matrículas no R.L.) pertencentes a duas empresas que propuseram a modificação. Posterior revogação da lei impugnada pela Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015, do Município de São Carlos, que repete a anterior, contendo os mesmos vícios da lei revogada, notadamente a ausência de planejamento integral e a alteração tópica (alteração pontual do zoneamento: parte da zona rural para zona industrial) e afastada do Plano Diretor (mudança fatiada). As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade.

Violação do disposto nos artigos 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos, assim como a lei revogadora e substitutiva, Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015. Preliminar afastada e ação julgada procedente.

A situação acima não é o caso de Laranjal Paulista e, por conseguinte, não pode ser utilizado como paradigma como pretende o parecer jurídico.

Por fim e não menos importante, salientar destacar que o STF fixou a tese 348 a respeito do Plano Diretor:

STF - Tese 348

Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.

Portanto, é possível aos Municípios legislar sobre matérias específicas acerca do ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes e normativas fixadas no Plano Diretor.

No caso de Laranjal Paulista, há leis específicas e compatíveis com o Plano Diretor vejamos:

LC 114/2010 – Parcelamento do solo

LC 115/2010 – Código de Obras

LC 171/2016 – Lei de zoneamento

Lei Municipal nº 3.319/2021 Plano Diretor de turismo

Lei Municipal nº 3.208/2017 Plano Municipal de controle de erosão

Lei Municipal nº 3.352/2021 Plano Municipal da educação

Lei Municipal nº 3.194/2017 Plano Municipal de conservação e recuperação da mata atlântica.

Lei Municipal nº 3.106/2015 Plano Municipal de mobilidade urbana

Com estas breves considerações e apontamentos, entendo que a proposta está dentro da competência específica do ente municipal, o cumprimento de suas atribuições, possui o PLC oportunidade e conveniência, não apresentando, assim, nenhum óbice de natureza legal ou constitucional.

Ademais, pela análise do procedimento administrativo nº 324/2020, a proposta elaborada pelos Conselheiros, revisou toda estratégia de planejamento do município para os próximos anos, constam atas de reuniões e discussões sobre cada item do Plano Diretor, que se iniciaram em fevereiro de 2018.

A existência de prévio e sólido estudo em planejamento estratégico se confirmada pela grande quantidade de alterações e supressões propostas pelos conselheiros na redação da lei atual, cada

alteração sugere um planejamento e direcionamento de gestão pública e urbanística para o próximo decênio.

O Conselho Municipal do Plano Diretor, que é composto por representantes de seguimentos distintos da sociedade civil, do terceiro setor e da administração pública, bem como, de técnicos da área de engenharia, arquitetura e ciências jurídicas.

Não obstante, foram realizadas audiências públicas com participação popular ampla, as audiências estão disponíveis no canal do *YouTube* da Prefeitura Municipal. À população foi dada participação em todo momento de elaboração da proposta, inclusive com publicidade prévia em todos os canais de comunicação.

Por fim, com tão farto material técnico e harmonioso com o interesse da população apresentado pelo Conselho do Plano Diretor, adverte-se como equivocada e desnecessária a contratação de “empresa especializada” para tal mister, que além de trazer maiores despesas ao erário público, poderia deixar de representar os interesses genuínos locais para seguir a interesses privados ou pessoais, estranhos à sistemática constitucional de princípios da administração pública.

CONCLUSÃO

Do exposto e pelos fundamentos já estampados acima, vimos, respeitosamente, perante os Nobres Pares desta Comissão, OPINIAR, conclusivamente, pela CONSTITUCIONALIDADE e LEGALIDADE da

tramitação do PCL n. 51/2021, em atendimento e respeito aos preceitos regimentais do processo legislativo.

Sala das Comissões, Em 22 de Setembro de 2021.

Ricardo Tadeu Granzotto

Relator