PARECER

COMISSÃO DE JUSTIÇA E REDAÇÃO

DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, MUNICIPAL E URBANÍSTICO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 06/2024, QUE OBJETIVA ALTERAR O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE IGARAPAVA/SP. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS. INCONSTITUCIONALIDADE DA MATÉRIA. PRECEDENTES JUDICIAIS.

RELATÓRIO

Trata-se de parecer a ser exarado pelo Relator do Projeto de Lei Complementar nº 06/2024, que ao final subscreve, no âmbito da Comissão de Justiça e Redação.

O Projeto de Lei Complementar nº 06/2024, cuja ementa dispõem: "*Altera, renumera o parágrafo único, acrescenta o parágrafo segundo do art. 126 da Lei Complementar nº 56/2018 – que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Participativo do Município de Igarapava, e dá outras providências.*", objetiva alterar a Lei Complementar nº 56/2018, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento Participativo.

O processo legislativo foi deflagrado por iniciativa do Sr. Chefe do Poder Executivo através do Ofício nº 292/2024, protocolado na Edilidade em 02.05.2024.

O texto do projeto foi acostado às fls. 3/5, contendo justificativa à fl. 2; Parecer Jurídico acostado às fls. 10/32; foi objeto de audiência pública em 17.05.2024, conforme cópia da Ata acostada às fls. 38/39.

Esta Comissão de Justiça e Redação encaminhou diversos ofícios solicitando informações ao Executivo, conforme se extrai fls. 40/41 - Ofício nº 147/2024; fls. 46/47 -

Ofício nº 170/2024; fls. 171/172 - Ofício nº 194/2024; fl. 173 - Ofício nº 203/2024; fl. 174 - Ofício nº 228/2024.

Além disso, contou com a presença da Diretora do Departamento de Engenharia e do Chefe do Meio Ambiente em reunião das Comissões realizada na data de 10.09.2024, nesta Câmara Municipal.

Por meio do Ofício nº 709/2024 - fls. 175/178, protocolado nesta edilidade em 21.11.2024, o Chefe do Executivo trouxe novas informações, a saber, Parecer Técnico da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB).

É o necessário relatório.

FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, informa-se que a Comissão de Justiça e Redação é comissão permanente, na forma do art. 37, I, do Regimento Interno (RI) desta Câmara Municipal, competindo a esta manifestar-se sobre todos os assuntos entregues a sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal e jurídico, e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou por deliberação do Plenário (do art. 38 do RI).

Da necessidade de estudos prévios

O Projeto de Lei Complementar nº 06/2024 está instruído com documentos básicos exigidos pelo Regimento Interno. No entanto, não foram juntados os documentos exigidos pela jurisprudência dominante.

A Constituição Federal regula a Política Urbana em seus arts. 182 e 183. Objetivando regulamentar o tema, o legislador federal aprovou a Lei nº 10.257/2001, também conhecida como Estatuto da Cidade.

A referida norma federal preceitua, entre suas diretrizes a gestão democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano:

> 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:
> [...]
> 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;

Logo, extrai-se que a participação popular se mostra imprescindível ao estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, seja no estudo, encaminhamento e solução dos problemas.

Nesse sentido, a Constituição do Estado de São Paulo prevê em capítulo intitulado "Do desenvolvimento urbano":

> Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:
> I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;
> II - a participação das respectivas entidades comunitárias no **estudo,** encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;
>
> 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.
> §1° - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.
>
> Artigo 183 - Ao Estado, em consonância com seus objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabe estabelecer, mediante lei, diretrizes para localização e integração das atividades industriais, considerando os aspectos ambientais, locacionais, sociais, econômicos e estratégicos, e atendendo ao melhor aproveitamento das condições naturais urbanas e de organização especial.
> Parágrafo único - Competem aos Municípios, de acordo com as respectivas diretrizes de desenvolvimento urbano, a criação e a

> regulamentação de zonas industriais, obedecidos os critérios estabelecidos pelo Estado, mediante lei, e respeitadas as normas relacionadas ao uso e ocupação do solo e ao meio ambiente urbano e natural.

Logo, extrai-se dos enunciados retromencionados que a participação popular se mostra imprescindível ao estabelecimento de normas e diretrizes relativas ao desenvolvimento urbano, seja no estudo, encaminhamento e solução dos problemas.

A necessidade de estudos prévios para estabelecer a legislação sobre a área ou alterá-la se baseia nos seguintes dispositivos: art. 180, II e art. 181, §1º, ambos da Constituição Bandeirante, bem como de farta jurisprudência do C. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Vejamos:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 2.839, DE 19 DE ABRIL DE 2022, DO MUNICÍPIO DE CACONDE, QUE DISPÕE SOBRE A DESAFETAÇÃO DOS SISTEMAS DE LAZER: 1 E 2 DO LOTEAMENTO "JARDIM SANTA LÚCIA"; 1 DO LOTEAMENTO "JARDIM ALVORADA"; 2 DO LOTEAMENTO "JARDIM BELA ESTÂNCIA"; 3 DO LOTEAMENTO "NOVA ESTÂNCIA" E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – **NORMA QUE TRATA DO USO E PARCELAMENTO DO SOLO – NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PRÉVIOS** – GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR – **MANIFESTA OFENSA AOS ART. 180, II, E 181, § 1º, 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 Complementar nº 01, de 16 de dezembro de 2021, que institui o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Caconde. Projeto de lei apresentado, votado e aprovado sem planejamento e sem consulta efetiva à população. Inadmissibilidade. Manifesta violação aos artigos 180, II, e 181, §

1°, 191 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Ação direta procedente.
(TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 2226757-13.2023.8.26.0000 São José dos Campos, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 28/02/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/03/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face das Leis nº 3.392 e nº 3.393, de 28 de julho de 2020, do Município de Osvaldo Cruz, que promoveram alterações no Plano Diretor (Lei Municipal nº 2.537, de 09 de outubro de 2006), do Município de Osvaldo Cruz, com objetivo de disciplinar a criação e regularização de chácaras urbanas de recreação, de interesse turístico e de eventos. 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 de natureza técnica** que pudessem ser apresentados em audiência pública, **a fim de que fosse possível a efetiva discussão dos projetos de que derivaram as leis contestadas, as quais impuseram várias alterações no Plano Diretor.** Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1°, Constituição Estadual. Ação procedente.
(TJ-SP - ADI: 20283746020218260000 SP 2028374-60.2021.8.26.0000, Relator: James Siano, Data de Julgamento: 18/05/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 19/05/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 281, DE 27 DE ABRIL DE 2022, E LEI Nº 2.643, DE 05 DE MAIO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE AVARÉ – MATÉRIA RELATIVA AO DESENVOLVIMENTO URBANO – 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 Complementar nº 281, que altera o Plano Diretor do Município de Avaré, e Lei nº 2.643 que trata do controle de construções urbanas. Projetos de lei apresentados, votados e aprovados sem planejamento e sem consulta à população. Inadmissibilidade. Ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade verificada. Ação direta procedente.
(TJ-SP - ADI: 21481831020228260000 SP 2148183-10.2022.8.26.0000, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 08/02/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 09/02/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 159, DE 07 DE MARÇO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SANTA RITA DO PASSA QUATRO – NORMA QUE TRATA DO USO E PARCELAMENTO DO SOLO – **NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE ESTUDOS PRÉVIOS** – GARANTIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR – MANIFESTA OFENSA AO 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 Complementar nº 159, de 07 de março de 2022, do Município de Santa Rita do Passa Quatro, que trata do parcelamento em condomínio de lotes para fins residenciais e comerciais. Projeto de lei apresentado, votado e aprovado sem planejamento e sem consulta efetiva à população. Inadmissibilidade. Manifesta violação aos artigos 180, II, e 191 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. Ação direta procedente.
(TJ-SP - ADI: 30013108720238260000 São Paulo, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 28/06/2023, Órgão Especial, Data de Publicação: 30/06/2023)

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei nº 482, de 05 de setembro de 2023, do Município de Ipaussu, a qual amplia a permissão para instalação de empresas atacadistas e prestadores de serviço no loteamento do Distrito Industrial II do Município, além da instalação de indústrias (prevista na redação original). PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 180, incisos II e V, 181, § 1º, e 191, todos da Constituição do Estado de São Paulo. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**. Arguição pelo Procurador-Geral de Justiça. Matéria urbanística. Edição de lei que versa sobre uso e ocupação do solo, sem a obrigatória e efetiva participação popular e apresentação de estudos técnicos. Processo legislativo que demonstra inexistência de audiência pública ou intervenção de entidade da sociedade civil organizada para discutir as alterações propostas. **Ausência de laudos técnicos acerca do potencial poluidor das atividades cuja instalação passou a ser permitida.** Violação ao devido processo legislativo. Precedentes deste C. Órgão Especial. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 20509963120248260000 São Paulo, Relator: Carlos Monnerat, Data de Julgamento: 03/07/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/07/2024)

Partindo de orientações trazidas pelo Setor Jurídico deste órgão legislativo, conclui-se que a ausência de estudos técnico macula a própria constitucionalidade da norma.

Ressalta-se que Audiência Pública foi realizada em 17.05.2024, conforme cópia da Ata acostada às fls. 38/39. Todavia, o projeto de lei complementar, até o presente momento, carece de estudos técnicos da área em questão. Por este motivo, em que pese ter havido a participação das entidades comunitárias através da reunião, a população não pode atuar e colaborar, ou até mesmo opinar nos estudos técnicos, que devem ser realizados de forma prévia a edição da norma, na medida em que estes não foram apresentados.

A necessidade de estudos técnicos ambientais foi informada na data de 10.09.2024 aos representantes do Poder Executivo presentes na reunião desta Comissão. Estes assumiram o compromisso de trazê-los ou, na eventualidade de não existirem, diligenciar pela contratação de empresa técnica especializada para sua produção.

Em nome do princípio da confiança, esta Comissão aguardou a apresentação destes estudos até o mês corrente, sempre os solicitando novamente e demonstrando sua necessidade por meio do envio de ofícios ao Executivo (acima informados no relatório). Todavia, por meio do Ofício nº 709/2024 e seus anexos, é possível extrair a mensagem de que o Poder Executivo não tem interesse em cumprir o compromisso, tampouco trazer os estudos ditos necessários por diversos precedentes judiciais.

É a fundamentação.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento no art. 55, *caput* e parágrafo único, do Regimento Interno desta Câmara Municipal, o PARECER da Comissão de Justiça e Redação é pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 06/2024.

Remeto os autos ao Plenário na forma do §2º, do art. 37, do Regimento Interno desta Câmara Municipal.

Igarapava/SP, 27 de novembro de 2024.

RINALDO GROU GOBBI
Relator do PLC 06/2024
Comissão de Justiça e Redação