



**PROCURADORIA JURÍDICA**

**PARECER Nº 1.332**

**PROJETO DE LEI Nº 14.366/24**

**PROCESSO Nº 2.036/24**

**ASSUNTO: ALTERA A LEI 9.321/2019, QUE REVISOU O PLANO DIRETOR, PARA READEQUAR DISPOSIÇÕES SOBRE O ORDENAMENTO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO E DAR OUTRAS PROVIDÊNCIAS**

**CONSULENTE: DIRETORIA LEGISLATIVA**

**EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA CONCORRENTE. COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR. PLANO DIRETOR. REVISÃO. AUDIÊNCIA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE.**

**1 – RELATÓRIO**

De autoria do **Prefeito Municipal (Luiz Fernando Machado)**, o projeto altera a Lei 9.321/2019, que revisou o Plano Diretor, para readequar disposições sobre o ordenamento territorial do Município, e dar outras providências

A propositura encontra-se munido de justificativa, vem instruída com a Estimativa de Impacto Orçamentário-financeiro, bem como cópia da lei a ser alterada.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos.

**2 – FUNDAMENTAÇÃO**

O projeto afeiçoa-se de constitucionalidade e legalidade, conforme passa a expor.





## 2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE

Sob o prisma jurídico, trata-se de competência concorrente, conforme determinação da Constituição Federal, ao dispor sob direito urbanístico. Ademais, compete ao Município legislar sobre assunto de interesse local e promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, ora em evidência:

*Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre*

*I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e **urbanístico**;*

---

*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*

Apesar de não constar no “caput” do art. 24, o Município, conforme o STF, pode legislar sobre os assuntos do artigo, desde que o faça para atender peculiaridades municipais, ou seja, no interesse local. Essa autorização para que os Municípios legislem sobre matérias de competência concorrente está prevista no art. 30, I e II, da CF/88.

Ao analisar leis municipais que tratem sobre assuntos de interesse local, o STF tem procurado conferir uma interpretação constitucional que seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de entes federativos na CF/88.

Nesse diapasão, a interpretação do conceito de “interesse local” deve ser realizada de uma forma que prestigie o legislador local, o qual conhece a realidade e as necessidades dos cidadãos.





Além disso, está exercendo sua competência constitucional de suplementar a legislação federal, uma vez que coexiste o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Vejamos:

**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:*

*[...]*

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

**XIX** – *garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados.*

**Art. 40.** *O **plano diretor**, aprovado por lei municipal, é o instrumento **básico** da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

§ 1º *O **plano diretor** é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.*

§ 3º *A lei que instituir o plano diretor **deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.***

Deste modo, opina-se pela competência municipal para tratar sobre o tema.





## 2.2 – DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

A gestão democrática das cidades pode ser conceituada como o instrumento urbanístico capaz de viabilizar a participação da população e de associações representativas dos mais diversos setores da comunidade na elaboração, realização e monitoramento de programas, planos e projetos que tratem da expansão do espaço urbano.

Deste modo, na implementação da política urbana deve haver a inserção de um processo democrático participativo para garantir sua eficácia. De acordo com o art. 43 da Lei 10.257/01, como forma de garantir a gestão democrática da cidade, torna-se necessário que o órgão público garanta a participação popular. Vejamos:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II – debates, **audiências** e consultas públicas;
- III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Nesse mesmo sentido é a CE/SP:

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

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

Portanto, a audiências públicas, é um requisito essencial à validade e a legitimidade do processo de construção e implementação das políticas públicas relacionadas ao direito à cidade (moradia; parcelamento, uso e ocupação do solo; saneamento; desenvolvimento urbano). A participação democrática é um dos fundamentos da política urbana.





A fim de garantir a plena informação para os munícipes, é importante a realização de convite para que os órgãos técnicos do Executivo possam participar da audiência, manifestando opiniões e dando sugestões. Enriquecendo, assim, o debate em volta do tema.

Nessa linha, o TJ/SP já decidiu pela imprescindibilidade do planejamento precedido de oitiva da comunidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 2.786/2005 de São José do Rio Pardo - Alteração sem plano diretor prévio de área rural em urbana - Hipótese em que não foi cumprida disposição do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo que determina a participação das entidades comunitárias no estudo da alteração aprovada pela lei - Ausência ademais de plano diretor - **A participação de Vereadores na votação do projeto não supre a necessidade de que as entidades comunitárias se manifestem sobre o projeto** - Clara ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual - Ação julgada procedente.” (TJSP, ADIN 169.508.0/5, Comarca de São Paulo, Rel. Des. Aloísio de Toledo César, j. 18.02.2009, grifo nosso)

“Ação direta de inconstitucionalidade - Leis nº 1.305 de 5 de setembro de 2001; 1.340 de 27 de fevereiro de 2002 e 1.336 de 19 de fevereiro de 2002 que dispõe sobre a transformação de área rural em área urbana - **Ausência de estudos técnicos, oitiva da comunidade** e Plano Diretor à época da aprovação das leis - Clara intenção de majoração de arrecadação municipal - Violação ao princípio da democracia participativa e artigos 111, 144, 152, I, II e III, 180, II, V, 181, 191 e 196 da Constituição Estadual – Ação procedente” (TJSP, ADI 147.253-0/7-00, Órgão Especial, v.u., 20-02-2008, grifo nosso).

Assim sendo, opina-se pela necessidade de realização da audiência pública, como forma de garantir a gestão democrática das cidades, sendo prudente o convite para que o Executivo participe do debate, sob pena de nulidade do projeto em questão.





Na oportunidade saliento que, se houver alteração no texto da lei que o altere substancialmente após a audiência pública, essa deverá ser novamente realizada, sob pena de caracterizar a citada nulidade.

### **2.3 - DA LEGALIDADE PERANTE A LEI ORGÂNICA MUNICIPAL**

Em face do atual cenário, configura-se revestido condição de legalidade no que concerne à competência (art. 6º, “caput”, VII e VIII), e quanto à iniciativa, que no caso concreto é concorrente (art. 13, I, e o art. 45), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí (L.O.J), deferindo ao Vereador a iniciativa para a propositura, como resta dilucidado:

**Art. 6º. Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:**

**VII – elaborar o seu Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de controle da expansão urbana;**

**VIII – promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e rural**

---

**Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:**

**I – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual;**

---

**Art. 45. A iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias compete ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta lei.**

### **2.4 – DOS QUESTIONAMENTOS**





Nos termos da resposta técnica exarada pela Prefeitura, em cuja fundamentação se respalda esta Procuradoria, opina-se pela viabilidade do projeto, já que o recuo mínimo atende ao disposto no Código Florestal, bem como não existe violação ao princípio da vedação do retrocesso.

Nesse caminho, a manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade técnica exarada por quem de direito.

Ressalte-se que o exame aqui empreendido se restringe aos aspectos jurídicos do procedimento, excluídos, portanto, aqueles de natureza eminentemente técnica, o que inclui o detalhamento do objeto, suas características, requisitos e especificações, bem como as justificativas acostadas aos autos e o exercício da discricionariedade administrativa, já que esta Procuradoria não possui conhecimentos técnicos para distingui-los.

### **3 – DO ASPECTO FINANCEIRO**

A análise técnica da Diretoria Financeira, órgão que tem a competência exclusiva de se pronunciar sobre matérias de cunho contábil e financeiro do Legislativo, que se deu através do Parecer nº 30/2024, esclarece que a propositura se encontra apta à tramitação, já que vem instruída com a estimativa do impacto financeiro para o presente exercício e os dois subsequentes. Além disso, consta com a declaração do gestor sobre a compatibilidade com as leis orçamentárias.

Nesse aspecto, sob o aspecto orçamentário e financeiro, a iniciativa não produz impacto, diante do dito parecer.

Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pela Diretora Financeira, pessoa eminentemente técnica do órgão, em cuja fundamentação se respalda esta Procuradoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, nossa manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.





#### **4 – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de lei, porquanto constitucional, desde que realizada previamente a audiência pública.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano plenário.

#### **DAS COMISSÕES**

Nos termos do art. 139, inc. I, do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva de Comissão de Justiça e Redação, Comissão de Finanças e Orçamento, bem como, a Comissão Políticas Urbanas e Meio Ambiente e a Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

**QUÓRUM:** maioria de 2/3 (dois terços) da Câmara (§ 1º do inciso I do art. 44 da L.O.J.).

Jundiaí, 09 de maio de 2024.

**João Paulo Marques D. de Castro**

Procurador Jurídico

**Gabriela Hapuque S. Silva**

Estagiária de Direito

**Gabriel G. Flausino Negrini**

Estagiário de Direito

**Davidson C. S. Felicio**

Estagiário de Direito

