



**CONSULTORIA JURÍDICA  
PARECER N° 1281**

**PROJETO DE LEI N° 12.042**

**PROCESSO N° 75.271**

De autoria do **PREFEITO MUNICIPAL (PEDRO BIGARDI)**, o presente projeto de lei institui o **PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ**, e dá outras providências.

A propositura comporta 536 artigos, encontra sua justificativa às fls. 303/313, e vem instruída: 1) informação sobre regularidade orçamentária e impacto orçamentário-financeiro (fls. 314/316); 2) parecer da Câmara Técnica do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Jundiaí (fls. 317/338), e documentos de fls. 339/402. Às fls. 403/406 encontram-se requerimento para realização de audiência pública, com ofício subscrito pelo colégio de líderes dos partidos do Legislativo, a respectiva pauta e, às fls. 407, manifestação da Diretoria Financeira da Casa.

A Diretoria Financeira, através do Parecer n° 0040/2016, anotou que o projeto encontra-se apto para tramitação do ponto de vista orçamentário-financeiro, e, no que concerne às planilhas juntadas às fls. 315/316, que as mesmas mostram previsão de déficit para o presente exercício e para os três próximos, decorrente da realização de novos investimentos, ou pela queda nas receitas e pelo cenário recessivo da economia nacional. Ressalte-se que o parecer financeiro foi subscrito pelo



Diretor Financeiro da Casa e por Assessor de Serviços Técnicos, pessoas eminentemente técnicas do órgão, cuja fundamentação se respalda esta Consultoria Jurídica, posto que matéria financeira e contábil não pertence ao seu âmbito de competência. Assim, a manifestação jurídica leva em consideração a presunção de verdade contábil-financeira exarada por quem de direito.

Destacamos, por relevante, a seguinte documentação:

**I)** ofício protocolado sob nº 075.327, em 23 de maio, subscrito por Ariovaldo Turra e outros, demonstrando inconformismo com o projeto, solicitando a permanência das propriedades situadas na Av. Geraldo Azzoni como urbanas, e com seus usos permitidos para as atividades já certificadas e em discussão (fls. 408/432);

**II)** ofício protocolado sob nº 075.334, em 24 de maio, da Associação dos Engenheiros de Jundiaí, pleiteando o atendimento dos temas sugeridos pela entidade e pelo CREA ao projeto, em especial sugerindo a implantação de um Plano Diretor Viário (fls. 422/444);

**III)** ofício do Sindicato das Industrias de Extração de Areia do Estado de São Paulo, por seu Diretor Regional, protocolado sob nº 075.348, em 35 de maio, apresentando propostas para o projeto (fls. 445/455);

**IV)** ofício protocolado sob nº 075.357, em 30 de maio, da Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário –



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

PROEMPI, com análise da entidade sobre o projeto (fls. 456/460);

**V)** ofício protocolado sob nº 075.358m em 30 de maio, do Conselho Municipal do Plano Diretor de Jundiaí, apresentando o parecer da entidade, deliberado em plenária (fls. 461/469);

**VI)** ofício protocolado sob nº 075.359, em 30 de maio, do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo – Núcleo Aglomerado Urbano – Jundiaí, com parecer sobre a proposta (fls. 470/476);

**VII)** manifesto dos servidores técnicos municipais, protocolado sob nº 075.360, em 30 de maio, com justificativas acerca do projeto que ajudaram a elaborar (fls. 477/479);

**VIII)** abaixo-assinado protocolado sob nº 075.361, em 30 de maio, em que os moradores da Rua França (números ímpares) e da Rua Visconde de Mauá (números pares), demonstrando indignação, insatisfação e não concordância com o projeto (fls. 480/492);

**IX)** requerimento subscrito pela Bancada do PT, pedindo a juntada de documentos e conclusão da consulta jurídica objeto do Parecer 1.269 (fls.493/508; e,

**X)** ata da audiência pública de 30 de maio que debateu o projeto do Plano Diretor 9fls. 509/510).

É o relatório.



**PRELIMINARMENTE:**

**I – DO REQUERIMENTO DA BANCADA DO PARTIDO DOS TRABALHADORES**

1. Acerca do Requerimento à Presidência nº 1.310, encartado às fls. 493 e seguintes, esta Consultoria reafirma o entendimento exarado no Parecer 1.269, que culminou com a aprovação de requerimento ao Plenário que já produziu efeitos, qual seja, a formação de comissão especial para analisar a temática, sem prejuízo das deliberações das Comissões Permanentes da Casa. A formação da Comissão se deu por consenso (princípio da colegialidade), calcado sobre interpretação feita sobre o alcance do Regimento Interno (*rectius*, matéria *interna corporis*), sendo certo que a estruturação da comissão especial não alijou a atuação das demais comissões permanentes, tendo o desiderato de contribuir na análise e debate da presente proposta legislativa.

**NO MÉRITO:**

**I-) O *ITER* DO PROCESSO LEGISLATIVO DO PLANO DIRETOR. A NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E RESPALDO TÉCNICO PARA SUA ESTRUTURAÇÃO.**

2. A Constituição Federal assegura aos Municípios autonomia, mas, determina-lhes respeito aos princípios da própria Constituição Federal e da Constituição Estadual (art. 29), entre eles a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII) e o planejamento



urbano na política de desenvolvimento urbano e de expansão urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 e § 1º).

3. A Constituição do Estado de São Paulo em atenção ao art. 29 da Constituição da República assim dispõe:

*“Art. 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por lei orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.*

4. Destarte, as Constituições Federal e Estadual preordenam o exercício da autonomia municipal.

5. A Constituição do Estado de São Paulo, subordina a produção normativa municipal ante a previsão dos arts. 1º, 18, 29 e 31 da Constituição Federal, porque viola o disposto nos arts. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, que assim preceitua:

“Art. 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, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes”.

6. O art. 180, II, da Constituição Estadual, determina a **participação da população** em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano, **como as relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano**, sendo norma reiteradamente prestigiada pela jurisprudência adiante transcrita:

“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, ADI 169.508.0/5, Rel. Des. Aloísio de Toledo César, 18-02-2009).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis n.ºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004, do município de Campinas - Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram



regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade - Impossibilidade - Planejamento urbano - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais - Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - Necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano, independentemente de compatibilidade com plano diretor - Respeito ao pacto federativo com a obediência a essas exigências - Ofensa ao princípio da impessoalidade - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho eminentemente administrativo - Leis dispuseram sobre situações concretas, concernentes à organização administrativa - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas.” (TJSP, ADI 163.559-0/0-00).

“ação direta de inconstitucionalidade – lei complementar disciplinando o uso e ocupação do solo – processo legislativo submetido À participação popular – votação, contudo, de projeto substitutivo que, a despeito de alterações significativas do projeto inicial, não foi levado ao conhecimento dos munícipes – vício insanável – inconstitucionalidade declarada.

‘O projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito de participar em audiência pública. Nada obstante, a manobra política adotada



subtraiu dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação. Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as conseqüências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta” (TJSP, ADI 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, m.v., 05-05-2010).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - GESTÃO DA CIDADE - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL - AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E DE PRÉVIA ELABORAÇÃO DE ESTUDOS DE IMPACTO AMBIENTAL E SOCIAL.

1. Embora se reconheça a legitimidade do Poder Legislativo para iniciar projeto de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano, na hipótese, desbordou de sua competência ao tratar de assuntos típicos de gestão administrativa (art 5º, caput e art 144, ambos da CE).





2. A norma jurídica inquinada padece, ainda, de desconformidade com as exigências de prévia participação popular e de elaboração de estudo dos impactos sociais e ambientais por ela potencialmente proporcionados (art 180, I e II, CE).

3. Ação julgada procedente.

**(TJ/SP; ADI 996868220118260000 SP 0099686-82.2011.8.26.0000, Relator(a): Artur Marques, Julgamento:16/11/2011, Órgão Julgador:Órgão Especial, DOE 01/12/2011)**

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Leis Municipais de Guararema, que tratam do zoneamento urbano sem a participação comunitária. Violação aos artigos 180, II e 191 da Constituição Estadual. Ação procedente para declarar a inconstitucionalidade das leis nº 2.661/09 e 2.738/10 do Município de Guararema” **(TJSP, ADI 0194034-92.2011.8.26.0000, Rel. Des. Ruy Coppola, v.u., 29-02-2012).**

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei municipal que altera substancialmente a lei que dispõe sobre o Plano Diretor do Município - Necessidade de ser o processo legislativo - tanto o referente à elaboração da Lei do Plano Diretor como daquela que a altera — integrado por estudos técnicos e manifestação das entidades comunitárias, fato que não ocorreu — Audiência do Conselho Municipal de Política Urbana que não supre a



Câmara Municipal de Jundiaí  
São Paulo

exigência da participação popular, caracterizadora de uma democracia participativa – Ação precedente” (TJSP, ADI 0207644- 30.2011.8.26.0000, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 21-03-2012).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta contra a Lei Municipal n. 6.427, de 13 de julho de 2010, do Município de Mogi das Cruzes. Norma relativa ao desenvolvimento urbano. Lei de ordenamento do uso e ocupação do solo. Ausência de estudos e de planejamentos técnicos e de participação comunitária. Imprescindibilidade. Incompatibilidade vertical da norma mogicruzense com a Constituição Paulista. Ocorrência. Precedentes deste E. Tribunal de Justiça. Ofensa ao artigo 180, II e 191 da Constituição Bandeirante. Inconstitucionalidade configurada. Ação precedente” (TJSP, ADI 0494837-36.2010.8.26.0000, Rel. Des. Guerrieri Rezende, v.u., 12-09-2012).

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº W.617, DE 15 DE SETEMBRO DE 2000, DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS, DE INICIATIVA PARLAMENTAR - ALTERAÇÃO DE ZONEAMENTO URBANO - VÍCIO DE INICIATIVA - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISO II, C.C ARTIGO 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO - INOCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE PARTICIPAÇÃO POPULAR DURANTE A



ELABORAÇÃO E TRAMITAÇÃO DA LEI - VIOLAÇÃO DO ARTIGO 180, II, DA CARTA ESTADUAL - PREVISÃO CONSTITUCIONAL QUE CONSTITUI VERDADEIRA DIRETRIZ INTERPRETATIVA DE TODA LEI RELATIVA AO DESENVOLVIMENTO URBANO

- GARANTIA DE CUMPRIMENTO DE FUNÇÕES URBANÍSTICAS DE PROPICIAR HABITAÇÃO (MORADIAj, CONDIÇÕES ADEQUADAS DE TRABALHO, RECREAÇÃO E DE CIRCULAÇÃO HUMANA INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - AÇÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DE EFEITOS.

**(TJ/SP, ADI 00526349020118260000 SP 0052634-90.2011.8.26.0000, Relator(a): Elliot Akel, Julgamento:27/02/2013, Órgão Julgador: Órgão Especial, DOE 07/03/2013)**

“AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 2.505/12 do Município de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo. Ausência de participação da comunidade e de trabalho técnico para elaboração do projeto de lei. Afronta aos artigos 180, II e 191 da Carta Bandeirante e por força do que dispõe o art. 144 da citada Carta Estadual ao artigo 182, caput, da Constituição Federal. Precedentes da Corte. Ação procedente, modulados os efeitos da declaração” **(TJSP, ADI**



**2098360-48.2014.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, v.u.,  
15-10-2014).**

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Orgânica Municipal.  
Dispositivo. Norma delimitadora de desenvolvimento  
urbanístico. Participação popular.

I - Tendo o dispositivo legal conteúdo delimitador de desenvolvimento urbanístico ou de preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e de trabalho, é essencial a participação popular no processo legislativo.

II - E inconstitucional emenda à LOM que amplia as atividades admissíveis em áreas de várzea, por ausência de participação comunitária no processo de produção da norma (arts. 180, II, e 191, CE/89).

**(TJ/SP, Processo: ADI 03045707320118260000 SP 0304570-73.2011.8.26.0000, Relator(a):Itamar Gaino, Julgamento:12/12/2012 Órgão Julgador:Órgão Especial, DOE 19/02/2013)**

7. Para que o Município possa exercer sua autonomia legislativa neste assunto, é preciso possibilitar e efetivamente garantir o controle social, isto é, a *“participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes”* (art. 180, II, Constituição Estadual).



8. A participação popular no desenvolvimento urbano é um instrumento legitimador das normas produzidas na ordem democrática, que, além de possibilitar a discussão especializada e multifocal do assunto, garante-lhe a própria constitucionalidade, como robustece o art. 29, XII, da Constituição Federal de 1988. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

*“as autoridades governamentais, sobretudo as do Município, sujeitam-se ao dever jurídico de convocar as populações e, por isso, não mais lhe fica assegurada apenas a faculdade jurídica de implementar a participação popular no extenso e contínuo processo de planejamento urbanístico”* (Comentários ao Estatuto da Cidade, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 4ªed., 2011, p. 298).

9. A respeito, o colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo assim decidiu:

“A participação popular na criação de leis versando política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Ela deve ser assegurada não apenas de forma indireta e genérica no ordenamento normativo do Município, mas especialmente na elaboração de cada lei que venha a causar sério impacto na vida da comunidade” (ADI. 0052634-90.2011.8.26.0000, Rel. Elliot Akel, 27-02-2013).



10. A **democracia participativa** decorrente do artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, alcança a elaboração da lei durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção, permitindo que a população participe da produção de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida, e os usos urbanísticos.

11. Como se observa, a Constituição do Estado de São Paulo prevê objetivamente a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística.

11.1. Repita-se, a participação popular não deve ser meramente formal, deve ser real e efetiva, bem como deve estar arrostado em estudo técnico competente, nos termos do posicionamento do E. TJ/SP:

**ADIN N°: 0494816-60.2010.8.26.0000**

RECTE.: Procurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo

RECDOS: Prefeito Municipal de Mogi das Cruzes e Presidente da Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.274/09 DO MUNICÍPIO DE MOGI

DAS CRUZES. PROCESSO LEGISLATIVO. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. PROCEDÊNCIA.

É inconstitucional lei municipal que altera a legislação de uso e ocupação do solo urbano sem assegurar a participação



comunitária em seu processo legislativo, bem como o planejamento técnico (arts. 180, I, II e V, 181 e 191, CE)

## **II – DOS LIMITES PARA EMENDAS AO PLANO DIRETOR.**

12. Como consignado, além da real e efetiva participação popular para estruturação do Plano Diretor, é necessário que sua alteração esteja arri-mada sobre evidente embasamento técnico. Nesse sentido, remetemo a en-tendimento do E. TJ/SP enluvante:

ADIN.N 0 : 163.559-0/0-00

COMARCA: SÃO PAULO

RECTE. : PROCURADOR GERAL DE JUSTIÇA

RECDO. : PREFEITO DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS E  
OUTRO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis nºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004, do município de Campinas -Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade - Impossibilidade - Planejamento urbano - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais -Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida -Necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano, independentemente de compatibilidade com



plano diretor - Respeito ao pacto federativo com a obediência a essas exigências - Ofensa ao princípio da impessoalidade - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho eminentemente administrativo - Leis dispuseram sobre situações concretas, concernentes à organização administrativa - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis nºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004, do município de Campinas -Impossibilidade, no caso, de modulação dos efeitos da decisão - Não vislumbram razões de excepcional interesse social ou de segurança jurídica - Manutenção do efeito "ex time".

12.1. E no corpo do V. Aresto há indicação dos elementos já apontados alhures:

*"In casu' não se providenciaram estudos pertinentes tanto no que se refere à mudança de parâmetros em áreas com vocação já estabelecida como quanto aos reflexos dessa alteração para a população do entorno, nem ao menos se verificando as questões viárias ou de segurança pública, ficando mesmo a impressão que tais modificações ocorreram de maneira aleatória.*





*Em resumo e ao contrário do afirmado pelo Prefeito Municipal, quando a matéria versar sobre o uso racional do espaço urbano, qualquer alteração normativa deve ser precedida de minucioso projeto técnico que pontue os benefícios e eventuais prejuízos da medida, sendo mesmo dispensável apontar as incongruências com o Plano Diretor ante essa exigência constitucional, que se faz necessária a toda e qualquer nova mudança das regras.*

*Da mesma forma, percebe-se, pelos documentos colacionados em apenso, no procedimento instaurado pelo Ministério Público Estadual, a inexistência de efetiva participação popular no estudo dos projetos, constando tão-somente a realização de uma única audiência pública, na Câmara dos Vereadores, antes mesmo que os projetos de lei fossem acrescidos de diversas emendas parlamentares que, ao final, transformaram-se em lei.*

12.2. Aqui está o ponto nodal de tramitação de projeto deste jaez. Há necessidade de embasamento técnico para sua estruturação e alterações subsequentes (inclusive pelos parlamentares), bem como o espaço para exercício da democracia participativa está concentrado nas audiências públicas.

12.3. Logo, qualquer emenda parlamentar sobre o texto deve ser submetida a avaliação da população, em regular audiência pública e estar basea-



da em critério técnico a ser minudentemente exposto nos autos do projeto de lei, pois isto é da essência (material e procedimental) de tal tema.

13. Sobre a especificidade técnica do tema, remetemos às ensinaças de Hely Lopes Meirelles, colhido de julgado do E. STF que pontua ser o Plano Diretor a medida adequada constitucionalmente para implementação da política urbana, tartada no artigo 182, da CRB (STF, Recurso Extraordinário 607940/DF, rel Min. Ayres Britto)

*“a elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população” (Direito Municipal Brasileiro, 14ª edição, Malheiros)*

### **III – DA LEI ORGÂNICA DE JUNDIAÍ. QUÓRUM E ESPÉCIE LEGISLATIVA ADEQUADA**

14. Postos os aspectos, em termos gerais, sobre o processo legislativo de estruturação do Plano Diretor municipal, cumpre destacar que, em observância ao disposto no artigo 40 da Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho



de 2001 (Estatuto das Cidades), “*o plano diretor, **aprovado por lei municipal**, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*”.

14.1. Nesse sentido a Lei Orgânica de Jundiaí, com a redação conferida pela Emenda nº 52/2009, recepcionou referido dispositivo e passou a exigir que as matérias pertinentes ao Plano Diretor e às demais leis que gravitam em torno dessa temática passassem para o rol das **Leis Ordinárias com quorum de 2/3** (dois terços) dos membros da Câmara, para sua aprovação.

#### **IV - DA AUDIÊNCIA PÚBLICA**

15. Em homenagem ao Estado de Direito Democrático (*Gestão democrática da cidade prevista no Estatuto da Cidade – Artigos 43 usque 45*), o Legislativo fez realizar uma audiência pública, onde setores técnicos e representativos de nossa comuna puderam se manifestar acerca do presente projeto de lei, sendo que a mídia de áudio e vídeo referente a esse trabalho encontra-se no sítio deste Legislativo, e a ata juntada aos presentes autos.

15.1. Formalmente, portanto, foi adotado o modelo participativo – circunstância que ampliou a possibilidade de controle do Município e a legitimidade do projeto de lei -, e a proposta foi instruída de elementos técnicos, ensejando a maior possibilidade de análise do projeto, garantindo-se, nos di-



zeres de José Afonso da Silva<sup>1</sup>, o direito de participação popular, visando à tutela do interesse público<sup>2</sup>.

15.2. Todavia, quaisquer alterações da propositura (oferecimento de emendas), de iniciativa do Poder Legislativo, deverá conter o embasamento técnico e ser submetido a nova audiência pública, pena de padecer de vício de inconstitucionalidade, consoante precedentes do E. TJ/SP, supracitados.

15.3. Destarte, em face das nuances da propositura, as Comissões Permanentes ou a Comissão Especial deverão (se o caso) requerer novas audiências públicas visando submetê-las ao processo democrático participativo que, em tal seara, deve ser real e efetivo.

15.4. E aqui, alerte-se, em nosso viso e com todo acatamento, não se trata de mera faculdade, mas de dever-poder do Poder Legislativo que atuará como garante da concretização da diretriz posta na Constituição Estadual.

---

<sup>1</sup> *Direito Constitucional*. 11ª edição. São Paulo: Malheiros.

<sup>2</sup> Conforme Lúcia Valle Figueiredo. *Instrumento da Administração Consensual. A audiência pública e sua finalidade*. Revista Diálogo Jurídico, Ano I vol, I, nº 8, novembro de 2001 – Salvador-BA.



**PARECER:**

**V-) DO ASPECTO ORGÂNICO-FORMAL.**

**16.** Sob o aspecto legislativo formal, a proposição em exame se nos afigura revestida da condição legalidade no que concerne à competência (art. 6º, VII, VIII), e quanto à iniciativa, especificamente sobre propor o Plano Diretor, é privativa do Chefe do Executivo (art. 72, XXIX, c/c os artigos 135/139), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí. Atende também o Estatuto da Cidade – Lei federal 10.257, de 10 de julho de 2001 - que coloca o Plano Diretor no rol dos instrumentos da política urbana, e que deve obedecer aos artigos 39 *usque* 42 do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001).

**17.** A matéria é de natureza legislativa (Lei Ordinária com *quorum qualificado*), obedecendo ao princípio da razão da matéria, conforme dispõe o art. 44, § 1º, I da Carta de Jundiaí, com redação conferida pela Emenda à Lei Orgânica nº 52/2009. No caso, busca-se instituir o Plano Diretor do Município de Jundiaí, e dar outras providências, e a proposta se enquadra nos ditames de elaboração técnico-legislativa. No que concerne ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

**18.** Não obstante decisões do Judiciário no sentido de que os projetos afetos a alteração do Plano Diretor seriam de iniciativa privativa do Executivo, temos, em termos doutrinários, posições divergentes. Contudo, apesar de entendermos que a deflagração do projeto que elabora e institui o Pla-



no Diretor seja de competência do Executivo, o mesmo ao adentrar na Casa Legislativa pode sofrer alteração via emenda. É matéria de planejamento municipal.

**19.** Ora, uma vez tratando-se de matéria de planejamento municipal, e o Estatuto da Cidade – art. 4º - o equipara conjuntamente às normas orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária), depreende-se daí a possibilidade legislativa da alteração via emenda, **com as orientações supracitadas (embasamento técnico e participação popular real e efetiva).**

## **VI – DA VEDAÇÃO TEMPORAL DE TRAMITAÇÃO DO PROJETO.**

**20.** Devemos apontar, por pertinente, que o projeto de lei deverá ser votado até 2 de julho do corrente ano, ou seja, três meses antes das eleições municipais, a serem realizadas em 2 de outubro p.f., **ou após o pleito**, em face do dispositivo inserto no art. 143-A do Regimento Interno da Casa estabelecendo que *não será votado, no trimestre que anteceder eleições municipais, projeto relacionado, direta ou indiretamente, com setorização territorial.*

## **VII – COMISSÕES A SEREM OUVIDAS**

**21.** Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inc. I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva das Comissões de Fi-



nanças e Orçamento; de Infra-Estrutura e Mobilidade Urbana e de Políticas Urbanas e Meio Ambiente.

**21.1.** Por óbvio, deverá ser ouvida a comissão especial criada para este fim específico.

### **VIII - QUORUM**

**22.** Maioria de 2/3 (dois terços) da Câmara (Art. 44, § 1º, I, LOM).

### **IX- CONCLUSÃO**

**23.** A continuidade do projeto depende da observância (real e efetiva) de dois postulados: **(i)** a participação popular (que recomenda um juízo generoso quanto a realização de audiências públicas, inclusive quanto às emendas a serem sugeridas), e **(ii)** embasamento técnico (como limitador das emendas dos Edis).

É o parecer, sem embargo de outros entendimentos.

Jundiaí, 31 de maio de 2016.

Fábio Nadal Pedro  
Consultor Jurídico

Ronaldo Salles Vieira  
Consultor Jurídico