

EXMO. SR. PRESIDENTE:

PL 380/2013

Trata-se de projeto de lei que “*Proíbe a construção de Shoppings e Hipermercados na Zona Central da cidade e dá outras providências*”, de autoria do nobre Vereador Luis Santos Pereira Filho.

“Art. 1º Fica proibida a construção de novos Shoppings e Hipermercados na Zona Central da cidade definida no art. 16 da Lei 7.122, de 02 de junho de 2004, revisada pela Lei 8.181/2007 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba.

Art. 2º O descumprimento da presente Lei acarretará em multa que será aplicada no valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), bem como embargo da obra.

Art. 3º As despesas com a execução da presente Lei correrão por conta de verba orçamentária própria.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

A proposição pretende incrementar regras de ordenamento urbano que dizem respeito ao uso e ocupação urbana em determinada área do município (zoneamento), matéria essa da competência do Município e de iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito Municipal, uma vez que a proibição pretendida na proposição depende de estudos prévios, consultas à sociedade e adequação ao Plano Diretor.

Sobre a matéria, cabe transcrever as lições do mestre Hely Lopes Meirelles¹:

*“O Poder Municipal de **controle das edificações** decorre da Constituição Federal, que outorga competência direta ao Município para promover o **ordenamento** de seu território, **mediante planejamento e controle de uso**, do parcelamento e da **ocupação do solo urbano** (CF, art. 30, VIII).*

(...)

*O **ordenamento urbano** é a disciplina da cidade e suas atividades através da **regulamentação edilícia**, que rege desde a delimitação da urbe, seu traçado, **o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções**, até a estética urbana. Tudo, enfim, que afetar a comunidade urbana sujeita-se à regulamentação edilícia, **para assegurar o bem-estar da população local**’.* (g.n.)

¹ Direito Municipal Brasileiro, 15ª edição, Malheiros Editores LTDA, p. 485 e 542.

Convém, ainda, destacar os comentários do mesmo autor sobre o uso e ocupação do solo e o zoneamento urbano²:

*“A lei de **uso e ocupação do solo urbano**, como geralmente é denominada, destina-se a estabelecer as utilizações convenientes às diversas partes da cidade e a localizar em áreas adequadas as diferentes atividades urbanas que afetam a comunidade. Para tanto, **classifica os usos e estabelece a sua conformidade com as respectivas zonas em que se divide o perímetro urbano**, visando a equilibrar e harmonizar o interesse geral da coletividade em o direito individual de seus membros no uso da propriedade particular, na localização e no exercício das atividades urbanas, e até na utilização do domínio público.*

*As imposições urbanísticas dessa legislação devem prover sobre o **zoneamento urbano e a ocupação correspondente** (...)*

(...)

*O **zoneamento urbano** consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo.” (g.n.)*

A Constituição Federal outorgou aos Municípios o poder para regulamentar as edificações em seus domínios, dispondo que:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

...

*VIII – promover, no que couber, adequado **ordenamento territorial, mediante planejamento e controle** de uso, do parcelamento e **da ocupação do solo urbano**.”*

Face ao comando Constitucional retro descrito, a Lei Orgânica Municipal dispõe que:

“Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

...

*XIV – **ordenamento**, parcelamento, **uso e ocupação do solo urbano**.”*

Ocorre que a matéria disposta na proposição em análise incursiona na *alteração de uso e ocupação do solo urbano na zona central do município*, em confronto com a Lei nº 10.257/01, que “Regulamenta os arts. 182 e 183 da

² Direito de Construir, 10ª edição, Malheiros Editores LTDA, p. 127 e 129.

Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana, e dá outras providências”, denominada Estatuto da Cidade, bem como contraria o Plano Diretor do Município, que remetem a iniciativa legislativa sobre o assunto ao Sr. Prefeito Municipal, por depender de estudos técnicos prévios à conta dos órgãos da Administração Direta, observando as diretrizes ora vigentes com vistas ao ordenamento territorial do município, e suas limitações administrativas.

Aliás, a respeito da ordenação do uso do solo, convém destacar alguns dispositivos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01):

“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:

(...)

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 infra-estrutura urbana;*
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;***
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;*
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;*
- g) a poluição e a degradação ambiental;*

(...)

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.”

Ressalta-se que a *legislação específica* e eventuais alterações, a respeito da *ordenação e controle do uso do solo*, um dos instrumentos da política urbana, a exemplo do Plano Diretor, por envolver estudos técnicos das Secretarias de Governo, é da iniciativa do Sr. Prefeito, não cabendo à Câmara deflagrar o processo legislativo a respeito do assunto, uma vez que a proposta implica em alterações da Lei nº 8.181/07, que tem rito próprio previamente estabelecido.

Nesse sentido, destacamos alguns dispositivos da Lei nº 8.181/07, que instituiu o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba, e dá outras providências:

Art. 5º As diretrizes e disposições explicitadas nesta lei deverão ser obedecidas na elaboração de planos, projetos e **legislações específicas**, notadamente aquelas referentes a:

I - parcelamento, **uso e ocupação do solo**;

“Art. 15. Para efeito da ordenação de parcelamento, uso e ocupação do solo, a Área Urbana e de Expansão Urbana do Município de Sorocaba é subdividida em zonas de uso, a saber:

I – Zona Central – ZC;”

Art. 68. **Caberá à Prefeitura Municipal de Sorocaba**, através de seu órgão de planejamento, assessorada notadamente pelo Conselho Municipal de Planejamento – COMUPLAN, o controle executivo de aplicação dos dispositivos urbanísticos instituídos pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Físico-Territorial, bem como as **alterações, modificações e acréscimos de novos instrumentos e dispositivos de ordenação urbanística do território**”.

Colacionamos, ainda, algumas ementas, prolatadas em sede de ação direta de inconstitucionalidade de proposições de autoria parlamentar que tratam da matéria em análise. Vejamos, *in verbis*:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei do município de Socorro nº 3637/2012, a qual disciplina a instalação de novos estabelecimentos de comércio de drogas, medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos no município Inadmissibilidade Tema relativo a atos de gestão Ingerência do Legislativo em matéria de competência privativa do Executivo Afronta, ainda, à livre iniciativa e concorrência - Vedação Arts. 37, X, e 169, § 1º, I e II, da CF/88 e arts. 5º, § 2º, 47, II, XIV, 25 e 144, todos da Constituição Paulista Ação julgada procedente. Deve ser julgada procedente ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal que abriga matéria de competência privativa do Executivo, pelo vício de iniciativa e por afrontar o princípio da separação e harmonia entre os Poderes e o da livre iniciativa e concorrência” (ADI. nº 0204852-69.2012.8.26.0000 – Relator: Des. Luis Ganzerla)”.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar 1.867/2005 de Ribeirão Preto, que autoriza o funcionamento de consultórios em rua urbana – Inadmissibilidade – Hipótese em que a iniciativa do projeto de lei sobre o tema está reservada ao Executivo Municipal – Compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre zoneamento, uso e ocupação do solo – O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória, viola os arts. 5º, 37, 47, II, III e XIV, 111, 180, caput, I, II, V e 181 da Constituição do Estado de São Paulo – Ação julgada procedente, para declarar sua inconstitucionalidade.” (ADI nº 126.507-0/3-00 – Relator: Des. Aloísio de Toledo César)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis nºs 3.307/2009, 3.319/2009 e 3.435/2010, do Município de Piraju. Matérias referentes à Lei de Uso e Ocupação do solo. Código de Obras e Plano Diretor. Vício de Iniciativa. Temas urbanísticos, exigentes de prévio planejamento, a iniciativa legislativa reservada ao Executivo. Precedentes. Ação Procedente.” (ADI nº 0454164-98.2010 - Relator: Des. Cauduro Padin).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar Municipal n. 373/2007, de Catanduva – Legislação, de iniciativa parlamentar, que altera tabela relativa a regras de zoneamento na 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 – Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes – Matéria de cunho eminentemente administrativo – Ademais, lei dispôs sobre situação concreta, concernente à organização administrativa – Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da norma”. (ADI nº 157.903-0/2-00 - Relator: Des. Maurício Ferreira Leite).

Pelo exposto, a proposição padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, uma vez que a deflagração do processo legislativo pela Câmara constitui usurpação de prerrogativa do Chefe do Poder Executivo, em clara violação ao Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes (Art. 2º da CF, art. 5º da CE e art. 6º da LOMS).

É o parecer, *s.m.j.*
Sorocaba, 11 de outubro de 2013.

Roberta dos Santos Veiga Carnevalle
Assessora Jurídica

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica