



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 27/2020

Trata-se de projeto de lei ordinária que “*Declara o loteamento Vivendas do Lago como Área de Especial Interesse paisagístico e ambiental*”, de autoria do nobre **Vereador Hudson Pessini**.

Conquanto sejam relevantes os louváveis propósitos invocados pela nobre Autor, a proposição apresenta manifesta **inconstitucionalidade por vício de iniciativa**.

Ocorre que a iniciativa do processo legislativo para a alteração de zoneamento e a consequente declaração de uma área de especial interesse paisagístico e ambiental é privativa do Poder Executivo. Isso porque, conforme se depreende da redação do art. 182, "caput", da Constituição Federal¹, toda a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, parte que possui visão global sobre toda a organização administrativa do município.

Uma das razões, senão a principal delas, para essa designação de competência privativa é o próprio planejamento em si, em sentido amplo, que é constituído de diversos atos executivos, como a contratação de técnicos, a realização de pesquisas, a previsão de problemas e a finalização das soluções.

Dessa forma, a matéria tratada na proposição é de cunho eminentemente administrativo, qual seja, de condução das mudanças necessárias ao desenvolvimento urbano. É oportuno destacar que em casos análogos o **Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo** tem decidido nesse mesmo sentido. Vejamos:

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 11.826, de 13 de outubro de 2016, do Município de São José do Rio Preto – **Alteração de zoneamento urbano – Iniciativa parlamentar – Usurpação de competência – Ocorrência – É atividade própria da Administração Pública** escolher a política habitacional e prover concretamente as normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, segundo critérios de conveniência e oportunidade – **Ato de gestão da cidade** – Ofensa aos princípios da separação dos poderes, impessoalidade e às normas relativas ao desenvolvimento urbano – Precedentes – Ação procedente. (ADI 2001422-20.2016.8.26.0000, RE. CARLOS Bueno, j. 04/05/2016))*

¹ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

*“Ação direta de inconstitucionalidade Lei municipal 11.506/14 - São José do Rio Preto **Lei que dispõe pontualmente sobre zoneamento urbano Iniciativa parlamentar Impossibilidade - Matéria de natureza eminentemente administrativa, pertinente ao poder executivo** Ofensa às regras constitucionais de urbanismo e ao princípio da separação dos poderes Precedentes - Ação direta julgada procedente, para declarar inconstitucional a lei em questão” (ADI nº 2081188-93.2014.8.26.0000, rel. Des. João Negrini Filho, j. em 12-11-2014). (g.n.)*

Aliás, é ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

O Desembargador Luiz Elias Tâmbara nos ensina que:

"Ao atribuir competência privativa ao Poder Executivo para a iniciativa de leis sobre determinadas matérias, a Constituição levou na devida conta o fato de que sobre elas tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este Poder o direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade". (TJ/SP. ADI nº 99.351.0/0).

Concernente a proteção do meio ambiente, a Constituição Federal disciplina sobre a competência legiferante que:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (g.n.)

(...)

VI – florestas, caça, pesca, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. (g. n.)

Da leitura do dispositivo constitucional acima transcrito, poderíamos concluir que não foi conferida aos Municípios a competência para deflagrar o processo legislativo em matéria de proteção do meio ambiente. Entretanto, é sabido que aos Municípios é dado legislar sobre assuntos de interesse local, bem como



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II da CF)², sempre observando determinados requisitos na produção legislativa.

A União face a competência que lhe outorgou a Constituição Federal, editou a **Lei nº 6.938, de 1981, que “Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”**, e especificamente no que concerne a área de proteção ambiental dispõe que:

*“Art. 9º - São Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:
(...)*

*VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativista; (Redação dada pela Lei nº 7.804, de 1989)”
(g.n.)*

Destacamos, ainda, que a **Lei Nacional 6.902, de 1981, que “Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências”**, estabelece que:

“Art. 8º - O Poder Executivo, quando houver interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais. (g.n.)

Art. 9º - Em cada Área de Proteção Ambiental, dentro dos princípios constitucionais que regem o exercício do direito de propriedade, o Poder Executivo estabelecerá normas, limitando ou proibindo: (g.n.)

- a) a implantação e o funcionamento de indústrias potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de água;*
- b) a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais, quando essas iniciativas importarem sensíveis alteração das condições ecológicas locais;*
- c) o exercício de atividades capazes de provocar uma acelerada erosão das terras e/ou um acentuado assoreamento das coleções hídricas;*
- d) o exercício de atividades que ameacem extinguir na área protegida as espécies raras da biota regional. (biota – o conjunto dos seres animais e vegetais de uma região)*

As disposições acima transcritas reforçam nosso entendimento de que a matéria em tela é de iniciativa privativa do Chefe do Poder

² Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Executivo, uma vez que se nota com clareza, que o Legislador que rege a matéria em nível Nacional, atribuiu apenas ao Poder Executivo a possibilidade de declarar determinada Área de Proteção Ambiental, bem como de estabelecer normas, limitando ou proibindo ações com o intuito de proteção ao meio ambiente.

Ademais, da leitura do **inciso VIII do art. 30 da Constituição Federal**³ e também dos **arts. 180 e 181 da Constituição do Estado de São Paulo**⁴, observamos que a competência do Município para promover o ordenamento territorial demanda planejamento, palavra que pode ser conceituada como a prática de atos de gestão, que envolve estudos técnicos e previsão de diretrizes gerais para, principalmente, atingir a finalidade adequada para toda população, em obediência ao princípio do interesse público que deve nortear todo ato administrativo.

Por seu turno, a **Lei Orgânica do Município** dispõe que:

Art. 180 – O Município, ao promover a ordenação de seu território, definirá zoneamento e diretrizes gerais de ocupação que assegurem a proteção dos recursos naturais, em consonância com o disposto na legislação estadual pertinente”.

Art. 181. A política urbana do Município e o seu Plano Diretor deverão contribuir para a proteção do meio ambiente, através de adoção de diretrizes adequadas de uso e ocupação do solo urbano:

(g.n.)

(...)

VII – criando, mantendo e recuperando áreas verdes municipais, bem como promovendo, executando e mantendo a arborização urbana com essências nativas. (g. n.)

³ Art. 30. Compete aos Municípios:

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

⁴ Art. 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;

III - a **preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano** e cultural;

IV - a **criação e manutenção de áreas de especial interesse** histórico, urbanístico, **ambiental**, turístico e de utilização pública;(g.n.)

(...)

VII - as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a regularização de: (NR)

a) loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social destinados à população de baixa renda, e cuja situação esteja consolidada ou seja de difícil reversão; (NR)

(...)

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.

§1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.

§2º - Os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Em conformidade com a legislação vigente foi editado o **Plano Diretor do Município** (Lei nº 11.022/2014), dispondo sobre a matéria que:

SUBSEÇÃO I

ÁREAS DE INTERESSE PAISAGÍSTICO E AMBIENTAL

Art. 51. O município de Sorocaba poderá instituir, através de leis específicas, Áreas de Especial Interesse Paisagístico e Ambiental, que delimitarão seus perímetros e explicitarão os atributos a serem preservados e as medidas de proteção a serem adotadas, bem como os agentes responsáveis pelas mesmas.

§ 1º Fica definido como área de especial interesse paisagístico e ambiental, o perímetro delimitado pelo Loteamento Jardim Bandeirantes, mantendo-se os efeitos das Leis Municipais nºs 6.208, de 11 de agosto de 2000 e 6.514, de 20 de dezembro de 2001, observados os seguintes critérios:

I – para fins de preservação paisagística e ambiental, fica permitido, por solicitação da maioria de seus proprietários, o fechamento dos limites do Jardim Bandeirantes e de sua área envoltória de proteção, que terão somente o uso e a ocupação por construções unifamiliares;

II – para efeito de fechamento, a área envoltória do Jardim Bandeirantes, fica constituída pelos demais loteamentos e lotes constantes do art. 1º da Lei Municipal nº 6.208, de 11 de agosto de 2000, pelas glebas com frente para as Ruas Virgílio Gianola, Antônio Guilherme da Silva e Amália Fernandes Rodrigues, e o eixo da Rua João Martinez, no seu sentido longitudinal;

III – o fechamento poderá ser feito por meio de jardineiras, grades e muros, sempre seguindo um projeto que contemple a vegetação e as características paisagísticas da localidade.

§ 2º Além das obrigações definidas no caput deste artigo, no que se refere à regulamentação da lei, a Prefeitura de Sorocaba catalogará as propriedades do Jardim Bandeirantes e de sua área envoltória que se constituem em áreas e possuam massa arbórea de expressivo valor ambiental, não permitindo que haja a descaracterização físico-paisagística das mesmas para fins de edificação em lotes individuais.

Art. 52. Para áreas que incluem edificações ou conjuntos de edificações de preservação histórica ou ambientais poderão ser propostas Operações Urbanas Consorciadas, envolvendo outorga onerosa e transferência do direito de construir.

Parágrafo único. Mediante Operações Urbanas Consorciadas, os imóveis de valor cultural poderão estar sujeitos a condições especiais de uso e ocupação definidas pela Prefeitura de Sorocaba, desde que garantida à integridade do patrimônio artístico ou histórico e sua fruição social.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

No caso em tela, verificamos, ainda, que fora anexado Laudo Ambiental particular para justificar o Zoneamento Especial. No entanto, ele por si só não tem o condão de sanar o vício de iniciativa aqui constatado.

Da mesma forma, percebe-se, pelos documentos em anexo, a inexistência de efetiva participação popular no estudo da pretendida alteração de Zoneamento. Ausente, pois, manifesta condição de participação de todos os cidadãos, especialmente os da região a ser atingida com a eventual alteração do zoneamento, contrariando o disposto no art. 180, inciso II da Constituição Estadual, bem como o art. 94, §2º do Plano Diretor Municipal.

Por fim, em que pese esta Secretaria Jurídica já ter se manifestado pela constitucionalidade de proposições similares de iniciativa parlamentar (PLs 192/2002 e 353/2003), cabe aqui mencionar que, seguindo a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo, evoluímos nosso pensamento e temos concluído pela inconstitucionalidade por vício de iniciativa nesses casos (PLs nº 11/2010 e 319/2010).

Ex positis, é forçoso concluir que a competência para iniciar o processo legislativo sobre a matéria em análise é privativa do Poder Executivo, razão pela qual **a presente proposição padece de vício de iniciativa**, violando o princípio constitucionalmente protegido da separação dos poderes e as normas relativas ao desenvolvimento urbano.

É o parecer.

Sorocaba, 10 de março de 2020.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa

De acordo:

Marcia Pegorelli Antunes
Secretária Jurídica