**PARECER JURÍDICO**

PROJETO DE LEI Nº 0010/2020, QUE DISPÕE SOBRE A DELIMITAÇÃO DOS PERÍMETROS URBANOS NO MUNICÍPIO DE BOTUCATU.

Trata- se de Projeto de Lei nº 0010/2020, que dispõe sobre a delimitação dos perímetros urbanos no Município de Botucatu.

Primeiramente, em sede constitucional, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, efetivados por meio de um adequado perímetro urbano tecnicamente delimitado no Município, vem tratado como competência municipal devido ao notório interesse local da matéria, conforme dispõe o artigo 30, incisos I, II e, especialmente, o inciso VIII da Carta Magna, além do seu artigo 182:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

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

*...*

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

*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.*

Esse adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, se efetiva como uma de suas principais ferramentas, por meio de um perímetro urbano tecnicamente delimitado no Município, como objetiva a presente propositura, vindo também disciplinado na Lei Orgânica Municipal, como se pode analisar dos seguintes dispositivos, em especial o artigo 132:

*Art. 5º Compete ao Município exercer todas as atribuições pertinentes ao provimento dos interesses locais, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, com vistas aos interesses locais;*

*...*

*VIII - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;*

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

*Art. 131 No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:*

*I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes;*

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

*V - o exercício do direito de propriedade, atendida a sua função social, que se dará com observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida, sem prejuízo do cumprimento de obrigações legais dos responsáveis pelos danos causados aos adquirentes de lotes, ao poder público ou ao meio ambiente;*

*VI - as áreas definidas em projeto de loteamento, aprovado pelo Município e registrado ou averbado no cartório competente, como reservadas para a implantação de equipamentos comunitários ou urbanos, públicos ou particulares, bem como a espaços livres de uso público, que não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim, objetivos e dimensões lineares e angulares originariamente estabelecidos alterados.*

*...*

*Art. 132 O Município estabelecerá, mediante lei, em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.*

*§ 1º O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deverá considerar a totalidade do território municipal.*

*§ 2º O Município estabelecerá critérios para regularização, urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.*

*Artigo 135 ...*

*§ 1º As normas municipais de edificação, zoneamento e parcelamento do solo ou para fins urbanos, atenderão as peculiaridades locais, observadas as legislações Federal e Estadual pertinentes.*

Desse modo, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental, dependem diretamente de uma adequada e efetiva regulamentação legislativa de um perímetro urbano tecnicamente delimitado no Município, afinal reflete diretamente no custeio da máquina, na proteção ambiental de áreas sensíveis, na mobilidade urbana com logística, de modo a atender toda população.

A regulamentação da zona urbana do município possui diversas finalidades como será demonstrado a seguir, mas uma função primordial que exerce é possibilitar o parcelamento do solo nesse traçado de delimitação, ou seja, a implantação de moradias, loteamentos, condomínios, com a consequente cobrança de IPTU.

O Código Tributário Nacional utiliza para definição de zona urbana um critério geográfico e objetivo, descrito no § 1º, do art. 32 que assim prescreve:

*“§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:*

*I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;*

*II – abastecimento de água;*

*III – sistema de esgotos sanitários;*

*IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;*

*V – escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.”*

Delimitar o perímetro urbano garante que o orçamento público possa ser planejado para que seja investido onde já exista infraestrutura ou na melhoria dos espaços urbanos onde ainda há essa necessidade de se atender a população ali instalada, de modo que os recursos públicos se concentrem onde o interesse público se coloca.

Assim, um dos problemas encontrados na maioria dos municípios no Brasil, causados muitas vezes pela desatenção e omissão da sociedade civil organizada, é a apropriação do interesse público pelo interesse privado, por meio de uma nefasta especulação imobiliária, fazendo com que áreas do entorno rural das cidades, se transformem em zona urbana, sem o devido critério baseado no interesse público de uma adequada expansão urbana naquela área, tendo que se implantar equipamentos públicos em diversos locais, para o atendimento de toda população ali residente.

Decorrência lógica dessa falta de planejamento baseado no interesse público é o aumento do gasto do município, deixando vazios urbanos, forçando um perímetro urbano cada vez maior, com a valorização de áreas particulares devido a implantações de equipamentos comunitários (creches, posto de saúde, escolas, hospitais, transporte público), onerando cada vez mais o caixa da cidade para manter esses serviços públicos essenciais nessas áreas, que muitas vezes deveriam ser mantidas como rural.

Quanto à especulação imobiliária, a transformação de zona rural em urbana gera enorme valorização imobiliária, mais precisamente, uma gleba que era vendida em alqueire, de repente passa a ser vendida por metro quadrado. É claro que os proprietários estão interessados nesta alteração, mas ela pode não ser boa para a cidade, e mesmo que seja, os ganhos assim obtidos não podem ser apropriados individualmente.

Não custa lembrar que todo o custeio da implantação de infraestrutura na zona urbana (creche, posto de saúde, hospitais, transporte) fica por conta dos recursos municipais, sendo necessário zelar pelo orçamento e ordenar com foco exclusivo no interesse público, a direção que esse aumento da zona urbana deve ter seu rumo, implantando assim somente os equipamentos necessários num mesmo local, economizando no gasto público e não gerando valorização apenas privilegiando o interesse particular de alguns proprietários de terras do entorno da cidade.

Por exemplo, uma propriedade de grande dimensão, sem edificação e utilização, localizada em local com infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, provavelmente não está cumprindo sua função social, pois está desocupada em uma região onde seria desejável ocupar e adensar.

Mas deve se tomar cuidado para não adotar uma postura rígida. Por exemplo, uma propriedade localizada em uma região de proteção de mananciais pode estar cumprindo uma importante função social, mesmo se não possuir construções. Nesse exemplo, preserva ou mantém seu meio ambiente com qualidade, para que a população da região possa usufruir deste recurso natural.

Prever um planejamento territorial da zona rural, estabelecendo limites para expansão da zona urbana é um dos aspectos mais importantes a ser observado na definição da demarcação das áreas limítrofes da zona urbana.

Deve haver muito cuidado com ampliações exageradas do perímetro urbano. O espraiamento da mancha urbana consolidada da cidade, além de gerar impacto negativo nas atividades não urbanas e no meio ambiente, aumenta também o custeio sobre a infraestrutura na implantação de equipamentos públicos, onerando assim o poder público municipal.

A criação de novos empreendimentos (bairros) deverá passar por estudos de todas as áreas da municipalidade, ou seja, a sua “construção” deverá permear todas as áreas de desenvolvimento econômico (área comercial e industrial) e social (cultura, educação, saúde, segurança, meio ambiente) que transformará essa comunidade com alto nível de urbanismo e cidadania.

No que toca ao deslocamento urbano, o município de Botucatu da Região Norte (Bairro: Ouro Verde) até a Região Sul (Bairro: Maria Luiza) tem uma extensão territorial de aproximadamente 12 (doze) quilômetros em linha reta, porém temos que salientar que os maiores modelos de planejamento urbano utilizam o deslocamento setorial, ou seja, do centro do bairro até a parte mais periférica do mesmo seja realizada em 15 (quinze) minutos caminhando a pé.

Conforme se pode notar dos mapas 1a e 1b, do Plano Diretor de 2017, foram delimitadas algumas áreas, principalmente na região sul e oeste, as quais foram denominadas de Macrozona de Expansão Urbana Controlada (artigo 17 da lei), abrangendo uma área bastante extensa, na qual ainda está desprovida de equipamentos públicos (creches, postos de saúde, centros comunitários, etc.).

Atentando-se para essa constatação e, conforme já salientado que o objetivo do Plano Diretor é ser de uma visão de longo prazo, andou bem o projeto de lei em análise ao não abranger toda essa área de expansão urbana, de forma a controlar o crescimento sem planejamento, aguardando a implantação gradativa dos serviços públicos, mesmo sabendo que o foco para a expansão da cidade se encontra nessa região, entre as Rodovias Marechal Rondon e Castelinho, predominantemente na bacia hidrográfica do Paranapanema, a qual ainda não se encontra sobrecarregada devido a baixa urbanização da cidade nesse setor, diferentemente da situação das bacias que desaguam no Tietê, como restará demonstrado.

Aliás, são diversos os dispositivos do Plano Diretor que demonstram claramente uma preocupação com o espraiamento horizontal da cidade (artigos 9º, VII; 10º, X; 16, II e IV; 17, III; 66, VI e VIII “e”), o qual deve ser evitado na medida do possível, sopesando com as necessidades habitacionais e de desenvolvimento, utilizando para isso os instrumentos urbanísticos (parcelamento e utilização compulsória, IPTU progressivo e desapropriação) para a ocupação dos vazios urbanos já com infraestrutura.

Cumpre informar que a estratégia utilizada por várias Prefeituras juntamente com loteadores no sentido de exigir como contrapartida ao eventual parcelamento (previsão no art. 29, § 2º e 67, XXIII, do Plano Diretor), a construção de creches, postos de saúde, muitas vezes em nada beneficia o Município que apenas ganha com a construção, ficando com a obrigação do custeio dos servidores para trabalhar nestes locais, o que dispende uma quantia de recursos muito grande do erário, que não cabem e nem estão previstos no orçamento municipal, quando seria de muito mais prudência aumentar o atendimento em algum equipamento público já existente, melhor localizado e até mesmo ocioso no atendimento.

Portanto, anda bem o projeto ao delimitar um mínimo aumento do perímetro urbano nessa região, evitando o espraiamento horizontal com uma área de perímetro urbano bem menor que a área de expansão urbana controlada, prevista no Plano Diretor, por mais que seja evidente que numa análise geral, possa se notar que o crescimento não pode ter outra direção que não o setor OESTE (eixo entre a Rodovia “Castelinho” e a Rodovia Marechal Rondon), devido às limitações da Cuesta Basáltica, do Sistema de Recarga do Aquífero Guarani, da Unidade de Conservação do Parque da Marta, das APPs (áreas de preservação permanente), da APA Botucatu (área de proteção ambiental), da área de captação de água localizada no Rio Pardo, entre outras que impedem o desenvolvimento da cidade em direção às demais regiões.

Em breve síntese, o projeto de lei não apenas devia, como o faz efetivamente, no sentido de evitar o espraiamento da área urbana, incentivando o adensamento da malha urbana com infraestrutura já instalada, ainda que o Plano Diretor preveja uma área de expansão muito maior.

Assim, o perímetro urbano foi delimitado muito mais restritivamente em relação às Macrozonas previstas no Plano Diretor, especialmente na área de expansão urbana, afinal ainda existem muitas áreas a serem ocupadas e desenvolvidas próximas ao centro da cidade, já providas de equipamentos públicos instalados para atendimento da população.

Com base nas diretrizes gerais sobre a política urbana de ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), conseguimos extrair também os objetivos e consequências de uma adequada regulamentação do perímetro urbano como: *I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; ... III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; 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; ... IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; ... XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;*

Além de ter sua base no adequado ordenamento territorial com planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo, conforme se desprende da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica Municipal, a regulamentação do perímetro urbano também encontra certas diretrizes gerais na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), como se pode notar dos seguintes dispositivos:

*Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.*

*§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

*§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)*

Conforme se observa do parágrafo 2º acima, por mera e inteligente opção legislativa do chefe do Executivo, se optou por contemplar essas exigências no Plano Diretor (Lei Complementar 1.224/2017), complementado pela Lei Municipal de Parcelamento do Solo (lei 6.095/2019), ficando o Município dispensado da elaboração desse projeto específico, tratando nessa propositura apenas das delimitações dos perímetros urbanos pertencentes ao município, com as diretrizes principais já estabelecidas anteriormente.

Nessa toada, parece ter optado de maneira muito técnica e adequada o chefe do Executivo, como único legitimado para essas iniciativas legislativas de Plano Diretor, Lei de Parcelamento do Solo, regulamentação do perímetro urbano, afinal estabelecer as diretrizes principais na lei geral (Plano Diretor), elaborado com um expectativa de aplicação mínima pelos próximos 10 anos, faz com que ocorra uma regulamentação principal, com uma adequação paulatina e de acordo com as necessidades surgidas por essas leis mais específicas.

Isso ocorreu, por exemplo, com a área de expansão urbana delimitada no Plano Diretor, a qual foi encampada por esta pretendida regulamentação do perímetro urbano, de uma maneira bem reduzida, afinal o crescimento obedece a lógica da oferta e procura, conjugada com o interesse público previamente estabelecido, com a devida implantação dos equipamentos públicos, de acordo com a necessidade e possibilidade orçamentária municipal.

De igual modo ocorre com as macrozonas de atenção hídrica, as quais tiveram sua regulamentação mínima de forma muito mais abrangente que a área urbana do município, possibilitando que quando da futura expansão dessas regiões, já se tenha uma base para essa regulamentação, lembrando que diversas dessas áreas nunca poderão se tornar urbanas, como é o caso da Unidade de Conservação de Proteção Integral Cachoeira da Marta (localizada na Macrozona de Atenção Hídrica 1), por expressa proibição da legislação federal.

Nesse ímpeto, o Plano Diretor estabeleceu diretrizes para a estruturação territorial do município, dividindo o município em macrozonas, ou seja, em áreas homogêneas, que têm características de urbanização semelhantes e que devem cumprir papéis específicos no futuro do município, com objetivos e regras peculiares para cada uma. Foram demarcadas, por exemplo, as áreas de Consolidação Urbana 1 e 2, de Expansão Urbana Controlada, de Atenção Ambiental 1 e 2; de Proteção Ambiental, diversas áreas de Atenção Hídrica e áreas de Uso Rural.

Ainda quanto ao Plano Diretor (Lei Complementar 1.224/2017), também encontramos outras diretrizes para a regulamentação do perímetro urbano no Município de Botucatu, de acordo com as seguintes disposições:

*Art. 21 A Macrozona de Uso Rural compreende as áreas mais favoráveis ao desenvolvimento das atividades agropecuárias, onde já se praticam estes usos, devendo ser respeitado o Plano de Desenvolvimento Rural, e onde também deverá ser priorizada a preservação e recuperação das áreas de reserva legal e de preservação permanente, definidas pelo Código Florestal Federal, bem como as matas ciliares dos cursos de água existentes e respectivas nascentes, observadas as seguintes diretrizes:*

*§ 1º Deverá ser respeitado o Código Florestal Federal com relação à área de reserva legal, dos imóveis rurais, a ser constituída integralmente dentro dos limites do município, conforme disposto neste plano diretor, com recomposição da cobertura vegetal e florestal de espécies nativas, fiscalização das práticas ilegais como queimadas e demais agressões ambientais, sustentadas conjuntamente pela legislação federal, estadual e municipal.*

*§ 2º A Macrozona de Uso Rural divide-se em duas áreas, conforme Carta 2 - Anexo 2:*

*I - Macrozona Rural Norte, que compreende a região norte do município, incluindo os setores rurais de Vitoriana, Rio Bonito, Mina e Oiti, Piapara, e respectivos perímetros urbanos;*

*II - Macrozona Rural Oeste, que compreende a região oeste do município, incluindo os setores rurais de: Monte Alegre, Faxinal, Chaparral, Rubião Júnior e Colônia Santa Marina.*

*§ 3º No espaço interno delimitado por perímetros urbanos nas macrozonas rurais será permitido o parcelamento de solo para fins de loteamento urbano, após a análise específica pelas Secretarias, Conselhos Municipais e órgãos competentes.*

Cabe citar nesse momento a exposição de motivos do secretário responsável pela pasta, corroborada pela justificativa do chefe do Executivo, autor da propositura, que traça os objetivos do presente projeto de lei:

***EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS***

*Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.*

*Tendo em vista a aprovação do Novo Plano Diretor Participativo do Município de Botucatu através da Lei Complementar Municipal nº 1.224, de 6 de Outubro de 2017, e da Lei Municipal nº 6.095, de 2 de Setembro de 2019, que dispõe sobre o Parcelamento de Solo, que atualizaram os parâmetros urbanísticos do Município, criou-se também a necessidade de atualização da delimitação dos Perímetros Urbanos no Município de Botucatu e respectivos Distritos, motivo pelo qual submeto à consideração de Vossa Excelência o Projeto de Lei, em anexo, que dispõe sobre a matéria.*

*Tais alterações foram realizadas através de estudos discutidos e realizados por um grupo de trabalho que concluiu pela necessidade de alterações nos perímetros urbanos do Município Sede de Botucatu e do distrito de Rubião Junior, promovendo a separação entre os mesmos; manutenção dos perímetros urbanos dos Bairros de Piapara e Santo Antônio de Sorocaba; alteração dos perímetros urbanos do Distrito de Vitoriana e do Bairro de Anhumas; desmembramento com alterações do perímetro urbano do Loteamento Rio Bonito em 03 novos perímetros urbanos distintos e nomeados de Rio Bonito, Mina e Alvorada de Barra Bonita; e criação dos perímetros urbanos destinados ao Parque Fabril I, atualmente ocupado pelas empresa Duratex e Anidro, e ao Parque Fabril II, atualmente ocupado pela empresa Eucatex; conforme verifica-se nos mapas que acompanham o Projeto de Lei.*

*É importante consignar que o Executivo Municipal realizou em 16 de dezembro audiência pública objetivando dar conhecimento e obter sugestões sobre a minuta do presente projeto de lei, cujas atas seguem em anexo.*

*Submeto à consideração de Vossa Excelência o Projeto de Lei, em anexo, que dispõe sobre a delimitação dos perímetros urbanos no Município de Botucatu.*

*Diante do exposto, requeiro o encaminhamento da proposta para a Câmara Municipal de Botucatu.*

*Respeitosamente,*

***José Carlos Broto***

*Secretário Municipal de Habitação e Urbanismo*

Adentrando especificamente no conteúdo da regulamentação pretendida por esses novos perímetros urbanos, se afere que os perímetros urbanos do Bairro Piapara (planta 2), e do Bairro de Santo Antonio de Sorocaba (planta 5), ambos descritos na Lei Municipal nº 3.731/1998 serão mantidos, apenas vindo a ser regulados por essa nova lei, de maneira a unificar numa mesma norma juntamente com os demais perímetros.

A delimitação do Perímetro Urbano do Distrito de Vitoriana, constante também da Lei Municipal nº 3.731/1998 e representado na planta 03 da propositura em análise, sofreu considerável aumento, conforme se pode aferir do mapa anexado ao processo, o qual compara o perímetro atual e o proposto, constando da justificativa adicional ao projeto que o aumento objetiva viabilizar a construção de empreendimento de interesse social, atendendo necessidade da população local e possibilitar o desenvolvimento e crescimento do Distrito, baseando-se os novos limites nas estradas existentes na região .

A delimitação do Perímetro Urbano do Bairro de Anhumas, constante também da Lei Municipal nº 3.731/1998 e representado na planta 04 do projeto de lei, sofreu um mínimo aumento, considerando a atual urbanização dessa pequena área, diante das residências já existentes, conforme se pode aferir do mapa anexado ao processo, o qual também compara o perímetro atual e o proposto.

A delimitação do Perímetro Urbano dos Loteamentos do Rio Bonito, constante atualmente da Lei Municipal nº 3.731/1998 e representado na planta 06 do projeto de lei, sofreu uma considerável diminuição, considerando somente a atual urbanização dessa área e um eventual crescimento de forma adequada, mantendo as características atuais de chácaras de recreio e lazer, voltando a se tornar rural as áreas que não possuem perfil para urbanização, conforme se pode aferir do mapa anexado ao processo, o qual compara o perímetro atual e o proposto, desmembrando esse único perímetro atual em 03 perímetros urbanos distintos e nomeados de Rio Bonito, Mina e Alvorada de Barra Bonita, individualmente delimitados.

Foram criados dois perímetros urbanos industriais, o primeiro (Parque Fabril I), atualmente ocupado pelas empresas Duratex e Anidro, bem como o Parque Fabril II, hoje ocupado pela empresa Eucatex de modo a abranger essas industrias, já consolidadas no município há mais de 40 anos.

Em resumo, conforme consta do artigo 10 do projeto de lei, se pretende revogar as Leis Municipais nº 3.731, de 04 de Fevereiro de 1.998, nº 4.564, de 21 de Junho de 2004, nº 4.565 de 21 de Junho de 2004 e nº 4.566 de 21 de Junho de 2004, de modo a unificar esses perímetros urbanos, alguns isolados, dentro desse projeto em pauta.

De acordo com o artigo 9º, pretende-se manter o Perímetro Urbano Isolado da fazenda MAC, definido através da Lei Municipal nº 4.582, de 03 de Agosto de 2004, que permanece em vigor.

Propositalmente, deixamos por último para uma análise mais minuciosa do principal perímetro urbano do município, constante no artigo 1º da Lei Municipal nº 3.731, de 04 de Fevereiro de 1.998 e representado na planta 01 da presente propositura, onde houve necessidade de alterações nos perímetros urbanos do Município Sede de Botucatu e do distrito de Rubião Junior, promovendo a separação entre eles.

Se desprende do projeto de lei nº 0025/2016, que visava adequar o perímetro urbano naquela ocasião, mas que foi retirado pelo Executivo após audiências públicas, que havia uma solicitação do IBGE, por meio do Ofício GAB-UE/SP nº 022/2015, objetivando atualizar a base territorial dos Municípios do Estado de São Paulo, adequando-se à legislação estadual, fundamentando essa separação do distrito de Rubião Júnior, conforme consta também da justificativa adicional anexada durante a tramitação do presente projeto de lei.

Conforme se pode notar do mapa que compara o perímetro atual delimitado com o novo proposto, pode se notar que houve praticamente a manutenção do perímetro urbano quanto a região leste da Cuesta, onde se localizam as principais áreas de proteção ambiental do município (Unidade de Conservação de Proteção Integral “Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta” - Lei Municipal 4.212/2002; região de proteção da APA Corumbataí-Botucatu-Tejupá, perímetro Botucatu - Decreto Estadual nº 20.960/1983; Faixa de Proteção dos 250 metros do fronte da Cuesta - art. 162 da Lei Orgânica Municipal).

Interessante citarmos a justificativa adicional anexada ao processo:

*“Na região do front da Cuesta, optou-se por manter o perímetro atual, levando-se em conta as fragilidades ambientais da Região e a necessidade de proteção da própria cuesta, motivos pelos quais conclui-se que não é adequado o crescimento do município nesse setor.”*

Uma pequena alteração ocorreu nessa região, mais especificamente no Bairro Green Waley, de modo a englobar uma urbanização já consolidada, regularizando as residências ali presentes para ficarem inseridas na zona urbana do município, com a seguinte justificativa adicional juntada:

*“1 – Na região do Empreendimento Green Waley houve um pequeno avanço em direção à Zona de Amortecimento da Cachoeira da Marta, porém cabe ressaltar que o Empreendimento em questão se encontra implantado e consolidado muito antes da data da edição do Decreto Municipal nº 8.961, de 10 de Fevereiro de 2012, que trata do Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta”*

Quanto a região sul ocorreu alteração encampando o perímetro urbano antes isolado (Lei 4.566/2004) correspondente ao Residencial Parque Laguna, bem como um pequeno aumento na região próxima ao Parque Tecnológico e do Residencial Indaiá, assim justificando o Secretário Municipal de Urbanismo:

*“No trecho entre o Parque Laguna e o residencial Indaiá, houve ampliação para possibilitar expansão futura do município, em consonância com a Macrozona de Expansão Urbana Controlada, prevista no Plano Diretor, Lei Municipal nº. 1.224/2017.”*

O perímetro urbano na região norte foi praticamente mantido, contendo uma mínima alteração, justificada em termos gerais para permitir inclusão de empreendimento, tendo em vista se encontrar implantado e consolidado.

Finalmente, ocorreu um pequeno aumento do perímetro urbano na região oeste, mais exatamente em Rubião Júnior, com o objetivo de regulamentar no perímetro urbano principal os loteamentos Nova California e Capão Bonito, antes denominados como perímetros urbanos isolados, tendo suas leis revogadas por esse projeto.

Ademais, o aumento da região oeste também promoveu a regularização do loteamento Caimã, o qual foi construído fora do perímetro urbano, na zona rural, de maneira completamente irregular, o que poderia ter sido alvo de diversas consequências aos administradores responsáveis à época, como ações de improbidade, infrações criminais, apontamentos de Tribunal de Contas, não restando outra solução que não a regulamentação de referida área como urbana, visto que já consolidada sua urbanização.

Conforme consta da justificativa em anexo, tais alterações foram realizadas através de estudos discutidos e realizados por um grupo de trabalho que concluiu pela necessidade dessas alterações nos perímetros urbanos citados.

Ademais, esses estudos e as mínimas alterações almejadas encontram uma base muito bem alicerçada nas diretrizes e mapas estabelecidos no Plano Diretor de 2017, onde ficaram estabelecidos critérios para o município de uma forma muito mais abrangente que a atual zona urbana que era a mesma da época, já preparando e dando respaldo a essas leis que vêm complementando suas regulamentações, como a Lei de Parcelamento do Solo aprovada em 2019 e esse projeto em tramitação de delimitação dos perímetros urbanos.

Conforme já explanado anteriormente, o perímetro urbano foi delimitado de forma muito mais restritiva em relação às Macrozonas previstas no Plano Diretor, especialmente na área de expansão urbana, afinal ainda existem muitas áreas a serem ocupadas e desenvolvidas próximas ao centro da cidade, já providas de equipamentos públicos instalados para atendimento da população.

Como se sabe, todo regramento relativo ao uso e ocupação do solo deve levar em consideração a cidade como um todo e respeitar seu planejamento urbanístico, por isso exige-se estudos técnicos e compatibilidade com o plano diretor, além de proporcionar a participação da comunidade.

Após a análise do conteúdo específico de referido projeto, se passa a examinar os requisitos formais e diretrizes obrigatórias de uma lei municipal de delimitação de perímetros urbanos.

1 – INICIATIVA DO PROJETO DE LEI: PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO

Como já ficou salientado, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, são efetivados por meio de um adequado perímetro urbano tecnicamente delimitado no Município.

Desse modo, quanto à iniciativa do projeto de lei de delimitação dos perímetros urbanos, por mais que não fique claro, por não estar expresso na Lei Orgânica Municipal, nem no Regimento Interno da Câmara Municipal, a iniciativa é privativa do chefe do Executivo, pois essa análise não pode se pautar apenas por meio do título do projeto de lei, mas também por sua vinculação a determinada matéria e, principalmente, pela análise do seu conteúdo.

Nesse sentido, conforme já explicitado anteriormente, quando foi examinada a compatibilidade do projeto com as normas gerais do Plano Diretor, pôde se observar que a lei de delimitação dos perímetros urbanos decorre diretamente dele, bem como da lei de parcelamento do solo, normas que são de competência privativa do Prefeito Municipal, nos termos do art. 168, IV do Regimento Interno desta Casa de Leis e do artigo 32, IV, combinado com o 52, XXIV da Lei Orgânica.

Nesse passo, tanto o Plano Diretor Municipal, quanto a Constituição do Estado de São Paulo, estabelecem essa vinculação, conforme se pode constatar:

*Art. 8º da Lei Complementar Municipal 1224/2017 – Plano Diretor: Decorre do Plano Diretor a legislação municipal sobre planejamento urbano e rural, em especial:*

*I - O parcelamento do solo;*

*II - O zoneamento, uso e ocupação do solo;*

*III - Os instrumentos de política urbana.*

*Artigo 181 da Constituição do Estado de São Paulo: 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.*

Além da lei de delimitação dos perímetros urbanos derivar diretamente do Plano Diretor, os artigos 14, inciso XIII e 52, inciso, XXIII da Lei Orgânica são expressos ao tratarem como atribuições do Prefeito a *“delimitação ou alteração do perímetro urbano, de bairros e distritos,* bem como *aprovar projeto de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento para fins urbanos”.*

A iniciativa privativa do Executivo para a lei de delimitação de perímetros urbanos, inclusive suas alterações, também encontra respaldo na jurisprudência de nossos tribunais, como se pode observar dos seguintes julgados:

*Norma local dispondo sobre ampliação do perímetro urbano e alterando mapas da Lei Complementar nº 355/06, é de iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Nesse sentido tem se pronunciado este Colendo Órgão Especial, reiteradas vezes, apreciando questões semelhantes à dos autos, como, por exemplo, na ADIn nº 0.041.262-76.2013.8.26.0000, quanto à Lei nº 0650/2013, de 25.02.13, de Catanduva, ao incluir determinadas ruas na Macrozona de Aproveitamento Urbano (v.u. j. de 18.09.13 Rel. Des. CASTILHO BARBOSA).*

*No entanto, contrariamente ao sustentado na inicial, o projeto de lei complementar nº 024/16 teve iniciativa do Prefeito Municipal à época, o Sr. Geraldo Antonio Vinholi, e não origem parlamentar (fls. 35/61).*

*Inexiste, pois, o vício apontado. A propósito, convém apenas esclarecer que, a despeito de ter sido editada por iniciativa de seu antecessor na chefia do Poder Executivo, subsiste a legitimidade ativa do atual Prefeito para impugnar a lei perante este C. Órgão Especial, caso pretenda sustentar sua inconstitucionalidade por outros fundamentos.*

*Leciona doutrina autorizada: “... os legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade não são considerados partes, pelo menos do ponto de vista material, uma vez que, nessa ação de nítido caráter objetivo, inexistem partes e quaisquer litígios referentes a situações subjetivas ou individuais, como acima sublinhado. Pode-se dizer, apenas, que esses legitimados são partes meramente formais, por encontrarem-se incumbidos pela ordem jurídica da responsabilidade de arguirem judicialmente a inconstitucionalidade das leis ou atos normativos do poder público. Tampouco podem ser consideradas partes passivas ou responsáveis pela elaboração do ato questionado, haja vista que as ações diretas não são propostas contra alguém ou determinado órgão, mas sim em face de uma lei ou ato normativo supostamente considerado inconstitucional.” (DIRLEY DA CUNHA JÚNIOR “Curso de Direito Constitucional” Ed. JusPodivm 3ª ed. 2009 p. 340).*

*Em suma, o projeto de lei foi iniciado pelo Chefe do executivo. Não caracterizado, sob esse fundamento, o vício de inconstitucionalidade.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 9035376-50.2007.8.26.0000*

*Relator(a): Debatin Cardoso*

*Comarca: São Paulo*

*Órgão julgador: Órgão Especial*

*Data do julgamento: 22/10/2008*

*Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n° 2.385, de 22 de fevereiro de 2007, que altera o perímetro urbano do aludido Município e dá outras providências. Lei municipal revogadora declarada inconstitucional - Efeito repristinatório - Ocorrência - Preliminar de carência da ação rejeitada. - Reunião de processos - Inadmissibilidade - ADIN referente à lei revogadora já julgada. - Vício de iniciativa - Ocorrência - Norma de iniciativa parlamentar que envolve questão atinente ao uso e ocupação do solo interferindo diretamente no zoneamento e planejamento urbano - Inadmissibilidade - Competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Violação ao princípio da separação dos poderes - Ofensa aos artigos 5o, 144, 180, inciso II e 181, da Constituição Estadual - Ação procedente.*

2 – NECESSIDADE DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

No que se refere à necessidade de audiências públicas nas alterações ou criação de delimitação de perímetros urbanos, da mesma forma que ocorre com o Plano Diretor Municipal, não há dúvida de que, durante a tramitação legislativa do Projeto respectivo deva ser observado o que dispõe o § 4º, inciso I, do art. 40, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que impõe a obrigatoriedade de serem promovidas audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, pelos Poderes Executivo e Legislativo, afinal uma das maneiras legais e concretas de implementação do Plano Diretor é por meio da regulamentação dos perímetros urbanos:

*Art. 40 ... § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:*

*I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.*

As audiências devem ser divulgadas com no mínimo 15 dias de antecedência, por meio de mídias públicas e diversificadas, onde os participantes precisam se identificar, em lista de presença e no momento de suas colocações públicas. As propostas, críticas e sugestões ao projeto devem ser identificadas, numeradas e listadas, devendo ser entregue as propostas por escrito, o que facilita seu entendimento e sistematização. O mais importante é não deixar de registrar quem está solicitando e o que está sendo demandado para, posteriormente, responder aos participantes sobre o que foi acertado ou rejeitado na pactuação da proposta final.

Ao avaliar o processo participativo realizado pelo Executivo, podemos notar a ocorrência da participação popular, comprovada pela audiência pública realizada em 16 de dezembro de 2019, conforme ata anexada ao processo, efetivando uma gestão democrática da cidade, conforme determina o artigo 43, inciso II do Estatuto da Cidade:

*“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;”*

A necessidade de audiência pública fica ainda mais clara e imprescindível quando analisamos o que dispõe o inciso V do artigo 3º, combinado com o parágrafo único do artigo 23 do Plano Diretor (Lei Complementar 1.224/2017):

*Art. 3º ... V - Assegurar a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução, revisão e acompanhamento de planos, programas e projetos previstos pelo Plano Diretor, mediante as seguintes instâncias de participação:*

*a) Conferência da Cidade;*

*b) Conselho da Cidade;*

*c) Debates, audiências e consultas públicas;*

*d) Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento.*

*Art. 23 O território municipal será ordenado por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo para atender as funções sociais, ambientais e econômicas do Município, compatibilizando desenvolvimento urbano, sistema viário, condições ambientais, transporte coletivo, saneamento básico, habitação, oferta de trabalho e demais serviços urbanos.*

*Parágrafo único. A política municipal de zoneamento deve ser consolidada a partir da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, a ser desenvolvida ou revista de acordo com os princípios indicados nesta Lei, com ampla e efetiva participação popular.*

Essa efetiva participação popular comprovou-se por meio da ata da audiência pública, juntada ao processo legislativo, bem como do que se extrai da justificativa do Projeto de Lei, a qual relata que: *“É importante consignar que o Executivo Municipal realizou em 16 de dezembro audiência pública objetivando dar conhecimento e obter sugestões sobre a minuta do presente projeto de lei, cujas atas seguem em anexo*.”

Ademais, consta do projeto em análise a ata de reunião após a audiência pública de apresentação da minuta do projeto de lei de delimitação dos perímetros urbanos, onde consta que o grupo de trabalho de elaboração do projeto, composto por representantes das Secretarias de Habitação e Urbanismo, do Verde (Meio Ambiente), Desenvolvimento Econômico, Departamento de Planejamento, de Projetos, Associação de Engenharia de Botucatu, COMDEMA (Conselho Municipal de Meio Ambiente), deliberou sobre as propostas apresentadas, que foram analisadas na sua integralidade, decidindo *“que não há interesse público na inclusão das áreas como perímetro urbano, tendo em vista as implicações negativas e onerosas relativas aos aspectos urbanísticos, orçamentários, ambientais e de infraestrutura,* indeferindo dessa forma as demandas.

Essa necessidade de audiências públicas, tanto na elaboração, quanto nas alterações da Lei de Delimitação de Perímetros Urbanos, já ensejaram diversas ações direta de inconstitucionalidade, conforme será demonstrado mais a frente, ainda neste capítulo, utilizando-se como parâmetro, entre outros, os seguintes dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo:

*CAPÍTULO II - 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 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.*

Embora demonstrada a participação popular anterior a tramitação legislativa deste projeto, ainda que não tenha ocorrido nenhuma mudança, durante todo esse trâmite, o que seria um acontecimento natural, afinal se não fosse possível a modificação, não precisaria se debater tanto, o Poder Legislativo, como órgão de representação da efetiva participação popular de maneira direta e indireta, deverá repetir o mesmo procedimento.

Nesse ímpeto, não se elimina a necessidade do Poder Legislativo promover audiências públicas, pois este é o último momento em que qualquer cidadão pode se manifestar sobre a proposta, ainda que seja apenas para legitimar o Projeto, diante de modificações promovidas até pouco antes de começar a tramitar nesta Casa de Leis, bem como para legitimar eventuais mensagens do executivo ou emendas legislativas ao projeto.

Todo o explanado acima visa prevenir todos os envolvidos no referido processo legislativo, considerando, ademais, que essa Câmara Municipal foi interpelada (por meio do Ofício nº 1.614/15 do Ministério Público do Estado de São Paulo) sobre eventual inconstitucionalidade da Lei nº 5.644/2014, que criou a Zona Especial de Expansão Urbana, exatamente pelo motivo de falta de participação popular, procedimento este que somente foi arquivado depois da demonstração da efetiva realização da audiência pública.

Muito embora não tenha força de lei, o Conselho Nacional das Cidades, por meio de sua Resolução nº 25, emitiu orientações e recomendações quanto ao procedimento das audiências públicas na aplicação da Lei n. 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano, as quais, na medida do possível e de acordo com as peculiaridades locais, foram respeitadas pelo Executivo, devendo ser observadas também agora no Poder Legislativo:

*Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.*

*§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.*

*§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;*

*Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:*

*I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;*

*II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;*

*III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;*

*Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:*

*I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;*

*II -garantia da alternância dos locais de discussão.*

*Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.*

*Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.*

*Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:*

*I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;*

*II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;*

*III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;*

*IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;*

*V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.*

*Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.*

*Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:*

*I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;*

*II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;*

*III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;*

*IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.*

Quanto à iniciativa e demais procedimentos das audiências públicas realizadas pelo Poder Legislativo, deve ser observado o disposto nos artigos 246 a 250 do Regimento Interno desta Câmara Municipal:

*Art. 246 A Câmara poderá realizar audiências públicas com a participação da sociedade e de órgãos públicos, para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante.*

*§ 1º As audiências públicas serão realizadas por iniciativa:*

*I - da Mesa, sendo por esta organizadas e presididas pelo Presidente da Câmara;*

*II - de pelo menos 1/3 (um terço) dos Vereadores, mediante requerimento por escrito aprovado pela maioria simples dos Vereadores, sendo organizadas pelos requerentes e presidida pelo primeiro autor;*

*III - de Comissão Permanente ou Comissão de Assuntos Relevantes, para tratar de matéria atinente à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro, presididas pelo Presidente da Comissão e por esta organizadas.*

*Art. 64 Ao Presidente da Comissão Permanente compete:*

*II - convocar audiências públicas, ouvida a Comissão:*

*IV - da sociedade civil, conforme disposto no art. 249 deste Regimento, sendo presididas pelo Presidente da Câmara e organizadas pela Mesa.*

*§ 2º As audiências públicas de que tratam os incisos I, II e IV do § 1º deste artigo serão convocadas pelo Presidente da Câmara e as audiências públicas de que trata o inciso III, pelos Presidentes das respectivas Comissões.*

*§ 3º As audiências públicas deverão ser realizadas, via de regra, no recinto da Câmara, podendo, desde que necessário e justificado, por escrito, serem realizadas em outras entidades públicas ou privadas, relacionadas à matéria da audiência, garantido, em qualquer caso, o livre acesso dos cidadãos ao recinto da audiência, que terá duração máxima de 2 (duas) horas.*

*§ 4º Poderá ser convocada uma só audiência englobando dois ou mais projetos relativos à mesma matéria.*

*Art. 247 Na organização das audiências públicas poderão ser selecionados, para serem ouvidos e participar dos debates, como expositores, autoridades, pessoas interessadas e especialistas ligados à atividade afeta ao tema, cabendo, ao Presidente da audiência, expedir os convites.*

*§ 1º Quando o debate tratar de projeto em tramitação na Câmara, o Vereador autor principal da matéria deverá, obrigatoriamente, estar incluído entre os expositores.*

*§ 2º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, deve-se, sempre que possível, proceder de forma a possibilitar a audiência das diversas correntes de opinião.*

*§ 3º As exposições iniciais dos convidados deverão ter seu tempo limitado, de modo a permitir que sejam seguidas de debate com os Vereadores e o público presente.*

*§ 4º O autor do projeto e os convidados deverão limitar-se ao tema ou à questão em debate.*

*§ 5º Caso o expositor se desvie do assunto ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da audiência poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar sua retirada do recinto.*

*§ 6º Findas as exposições dos convidados e Vereadores e o público presente, poderão, alternativamente, formular questões aos convidados ou emitir opiniões, cabendo ao Presidente da audiência, estabelecer limite de tempo aos pronunciadores, de modo a permitir a mais ampla participação dos interessados.*

*§ 7º Os Vereadores e o público deverão se pronunciar estritamente sobre a matéria de que trata a audiência.*

*Art. 248 A Mesa, tão logo receba comunicação de realização de audiência pública, obrigar-se-á a publicar o ato convocatório, do qual constará local, horário e pauta.*

*Art. 249 A realização de audiências públicas solicitadas pela sociedade civil, de que trata o inciso IV do § 1º do art. 246 dependerá, alternativamente de:*

*I - requerimento subscrito por 1% (um por cento) de eleitores do Município;*

*II - requerimento de entidades legalmente constituídas e em funcionamento há mais de um ano, sobre assunto de interesse público, aprovado pela maioria simples dos Vereadores;*

*§ 1º O requerimento de eleitores deverá conter o nome legível, o número do título, zona e seção eleitoral e a assinatura ou impressão digital, se analfabeto.*

*§ 2º As entidades legalmente constituídas deverão instruir o requerimento com a cópia autenticada de seus estatutos sociais, registrado em cartório, ou do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, bem como cópia da ata da reunião ou assembleia que decidiu solicitar a audiência.*

*Art. 250 Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.*

*§ 1º Quando a audiência pública for relacionada a projeto em tramitação, cópia da ata referida no caput deste artigo será anexada ao processo do referido projeto.*

*§ 2º Será admitido, a qualquer tempo, o fornecimento de cópias aos interessados.*

Por fim, como o projeto em exame irá tramitar por três Comissões temáticas da Câmara Municipal (Comissão de Constituição, Justiça e Redação, Comissão de Obras, Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, bem como pela Comissão de Meio Ambiente e Turismo) em virtude de sua ampla abrangência, seria interessante que ocorresse uma audiência pública por comissão, ou, ao menos, uma conjunta que englobasse todas elas, para que se debatam assuntos específicos referentes à cada comissão, de forma a apresentar o trabalho final com todas as modificações sugeridas a serem deliberadas.

Quanto à necessidade de audiências públicas, esse é o entendimento consolidado de nossa jurisprudência, conforme pode ser observado nos seguintes julgados:

*Deste modo, conforme solicitado, novo projeto de LC nº 024/16 (fls. 35/42) foi apresentado e encaminhado para a Câmara Municipal em 17.06.16, dando origem à LC nº 849/16, sem observar, no entanto, a realização de nova audiência pública com a participação da população local.*

*Não vieram elementos a evidenciar, no caso, o atendimento dessa condição.*

*Assim se tem entendido neste Colendo Órgão Especial: “Leis relativas a planejamento, ocupação e uso do solo urbano dependem de estudos prévios técnicos e audiência junto às entidades comunitárias que só o Poder Executivo local, por meio de seus órgãos, está apto a realizar.”*

*(...)*

*“Revela-se clara a exigência da participação efetiva da população do Município na elaboração das diretrizes e normas concernentes ao desenvolvimento urbano. Não se trata de simples regra, e, sim, de verdadeira diretriz interpretativa de toda lei relativa ao desenvolvimento humano.” (ADIn nº 0052634-90.2011.8.26.0000 v.u. j. de 27.02.13 Rel. Des. ELLIOT AKEL).*

*Vereador de Ribeirão Preto apresentou projeto de lei, pelo qual propôs a mudança da descrição perimetral de zona de expansão urbana, oferecendo simplificada justificativa, no sentido de que a proposta incluía na referida zona terrenos anexos a certas chácaras de recreio, "adequando a área à crescente demanda habitacional e localização industrial potencializando a utilização da região"*

*...*

*Como se vê, não realizou a Câmara Municipal qualquer estudo, por menor que fosse, que visasse constatar a adequação técnica da mudança, considerando o crescimento ordenado da cidade e o custo da futura instalação dos equipamentos urbanos.*

*Aprovado o projeto, foi o mesmo vetado pelo Prefeito Municipal, que, nesse passo, baseou-se em parecer da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Ambiental, segundo o qual a*

*alteração proposta, pelos motivos anotados, traria prejuízos ao meio ambiente, à qualidade de vida dos cidadãos e ao sistema de trânsito, além de implicar em maiores ônus financeiros para o Município, dada a necessidade de levar à área urbana adensada e nela manter a infraestrutura e os serviços públicos. ...*

*Tais particularidades do processo legislativo que culminou na edição da lei ora impugnada bem* ***evidenciam os vícios formais ocorrentes, os quais implicam na sua inconstitucionalidade, por duas razões fundamentais, de um lado, em virtude da inobservância as regras constitucionais que impõem um processo legislativo integrado pela realização prévia de planos e estudos técnicos, inviáveis no âmbito restrito da Casa legislativa, e de outro, em face da ocorrência de manifesto vício de iniciativa****. ...*

*Nesse passo, deve-se observar que, se a Constituição do Estado impôs o "estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano" (artigo 180, caput), a elaboração de "planos, programas e projetos" em matéria urbanística (artigo 180, inciso II), bem como a subordinação da legislação municipal respectiva as diretrizes do plano diretor e, como visto, dos planos parciais que o plano geral devia conter, a conseqüência inafastável é a de que é mesmo do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo, sempre que a matéria reservada à lei seja de tal natureza que reclame a feitura de planos prévios.*

*...*

*O que se tem, por conseguinte, concretamente, é que a aprovação da Lei Complementar n° 884/99, de Ribeirão Preto, cujo projeto, de iniciativa de Vereador, foi oferecido sem qualquer estudo prévio, violou frontalmente o artigo 180, caput e inciso II, e artigo 181, todos da Constituição do Estado, na medida em que desatendeu à diretriz legal estabelecida no plano diretor e que, de qualquer forma, deixou de realizar ou levar em conta planos que, no caso, eram indispensáveis.*

***Não é demais lembrar, a propósito, que a expansão urbana implica em sensível aumento da despesa pública com equipamentos urbanos (luz, água, esgoto, armamento, etc), pormenor esse que, confirmando a necessidade do planejamento integrado das atividades econômico-financeiras e urbanísticas, justifica a conclusão de que a iniciativa legislativa, também em relação a esta última matéria, quando exigente de planejamento prévio, é do Prefeito Municipal.***

Interessante disposição traz o Estatuto da Cidade ao prever a necessidade de audiência pública também na implantação de empreendimentos com potenciais efeitos negativos sobre o meio ambiente, obrigação esta que se volta ao Poder Público durante a análise do projeto de parcelamento pelas secretarias e órgãos competentes, antes de serem expedidas suas diretrizes:

*Art. 2º do Estatuto da Cidade: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:*

*XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;*

Num olhar constitucional, a convocação de audiência pública busca efetivar as garantias fundamentais da informação, da ampla defesa e do devido processo legal (art 5º, incisos XXXIII, LV e LIV, respectivamente, da Constituição Federal), bem como assegurar o Princípio da Publicidade (art. 37, CF).

3 - LIMITAÇÕES AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU

Cumpre ressaltar que o Município de Botucatu possui diversas limitações ambientais que devem ser observadas quando da análise desta propositura, bem como das propostas de mensagens e emendas a esse projeto.

Nesse passo, tais limitações serão elencadas, dividindo-as em subtópicos, para uma melhor apresentação didática, citando, por exemplo: Unidade de Conservação de Proteção Integral “Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta” (Lei Municipal 4.212/2002), Áreas de Preservação Permanente estabelecidas pelo artigo 4º do Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012); região de proteção da APA Corumbataí-Botucatu-Tejupá, perímetro Botucatu (Decreto Estadual nº 20.960/1983), Faixa de Proteção dos 250 metros do fronte da Cuesta (art. 162 da Lei Orgânica Municipal).

3.1 – Da Unidade de Conservação de Proteção Integral – Parque Natural Municipal da Cachoeira da Marta

Com efeito, cabe primeiramente traçar algumas premissas a serem observadas na região Sul e Leste do Município, referente às áreas circundantes da Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada “Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta”, criada pela Lei Municipal nº 4.212/2002, que consiste num sistema de recreio com 169.401,90 metros quadrados e uma faixa de proteção com 11.990,00 metros quadrados (art. 3º da lei).

Eis o conteúdo do artigo 49 e seu parágrafo único da Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (9.985/2000):

*“Art. 49. A área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral é considerada zona rural, para os efeitos legais.*

*Parágrafo único. A zona de amortecimento das unidades de conservação de que trata este artigo, uma vez definida formalmente, não pode ser transformada em zona urbana.”*

Conforme se pode observar, além da área da unidade de conservação ser considerada zona rural, sua zona de amortecimento, a qual é definida formalmente por seu Plano de Manejo, não pode ser transformada em zona urbana.

Nesse contexto, analisando o referido Plano de Manejo (Decreto Municipal n.º 8.961 de 10 de fevereiro de 2012), especialmente na parte que trata da “1 - Descrição - III) Análise Regional” (página 6), pode ser aferido que o Parque da Marta e sua zona de amortecimento estão localizados integralmente no município de Botucatu, delimitado segundo critérios do IBAMA, priorizando as bacias hidrográficas como Unidade de Planejamento, compreendendo a totalidade da cabeceira da bacia do Rio Capivara, incluindo as três unidades de relevo típicas da região de Cuesta (Reverso, Frente e Depressão), englobando, ainda, os fragmentos de vegetação natural próximos aos limites da bacia hidrográfica em sua face noroeste: região do Alto Capivara, APPs e Nascentes.

Constata-se do Plano de Manejo o seguinte (art. 1º, parágrafo único): “*O Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta tem os seguintes objetivos: a) Conter o diagnóstico da Unidade de Conservação, o zoneamento e propor programas de manejo a serem implantados na área em questão; b) Dar subsídios mais detalhados para a proteção da área (...).”*

No item “IV Análise da Unidade de Conservação (UC) e sua Zona de Amortecimento (Z.A)”, página 21, subitem 6. Hidrografia, faz-se as seguintes extrações:

*“Pelo fato de a UC estar em sua maior extensão localizada na Sub-bacia do Córrego da Roseira (1), esta pode ser considerada como a mais importante Sub-bacia para o manejo da UC. Dentre as principais ameaças ao sucesso do manejo da UC identificadas nas Sub-bacias 1 e 2 estão:*

*• Áreas de pastagem degradadas;*

*• Erosão em sulco;*

*• Erosão laminar avançada;*

*• Edificações em Áreas de Preservação Permanente (APP);*

*• Despejo de esgoto doméstico;*

*• Rodovias;*

*• Linha de alta tensão;*

*• Assoreamento da porção média e foz da bacia;*

*• Uso desordenado;*

*• Área sujeita a incêndio;*

*• Circulação de animais domésticos pelos fragmentos de mata.”*

Sendo assim, reforça-se que estas áreas não poderão tornar-se urbanas, e mesmo as práticas agrícolas deverão ter planejamento e estudo técnico. Seu uso e ocupação deverão ser monitorados constantemente.

No item: V) Planejamento > 1. Zoneamento > 1.1. Zonas de Manejo da UC > Zona de Amortecimento (ZA), página 28 do Plano de Manejo se desprende:

*“É considerada Zona de Amortecimento” a área de entorno de uma Unidade de Conservação, onde as atividades humanas estão sujeitas as normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a UC (Lei Nº 9985/2000 - Art. 2o inciso XVIII).*

*O limite de 10 km (Resolução CONAMA W. 13/90) ao redor da UC deve ser o ponto de partida para a definição da Zona de Amortecimento. A partir deste limite são aplicados critérios para a inclusão, exclusão e ajuste de áreas da Zona de Amortecimento, aproximando-a ou afastando-a da UC.*

Considerando o tamanho do Parque da Marta e a sua proximidade à zona urbana, utilizaram-se como critério de inclusão à Zona de Amortecimento (ZA) as microbacias dos rios que fluem para a UC. Outro critério adotado foi a inclusão de áreas naturais preservadas com potencial de conectividade com a UC e ambientes naturais próximos que possam funcionar como corredores ecológicos. *“Como critério para não inclusão foi utilizado a presença de áreas urbanas já estabelecidas”.*

Exatamente nessa exceção como critério de não inclusão na Zona de Amortecimento (ZA) da Unidade de Cosnervação que se insere uma pequena alteração pretendida pelo presente projeto de lei nessa região, mais especificamente no Bairro Green Waley, de modo a englobar uma urbanização já consolidada, regularizando as residências ali presentes para ficarem inseridas na zona urbana do município, com a seguinte justificativa firmada pelo Secretário de Urbanismo:

*“1 – Na região do Empreendimento Green Waley houve um pequeno avanço em direção à Zona de Amortecimento da Cachoeira da Marta, porém cabe ressaltar que o Empreendimento em questão se encontra implantado e consolidado muito antes da data da edição do Decreto Municipal nº 8.961, de 10 de Fevereiro de 2012, que trata do Plano de Manejo do Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta”*

Desse modo, a proibição de transformação de zona de amortecimento das unidades de conservação em zona urbana, contida no artigo 49 e seu parágrafo único da Lei que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei Federal 9.985/2000), não é aplicável à alteração pretendida pelo projeto em razão de que na definição formal da Zona de Amortecimento no Plano de Manejo, restaram excetuada a presença de áreas urbanas já estabelecidas, como a área remanescente do Green Waley, que ainda estava fora da zona urbana.

Cumpre informar que além dos cuidados de monitoramentos que deverão ser aplicados na área da UC, as ocupações dentro da sua ZA deverão ser monitoradas e, considerando os exemplos das ameaças, conclui-se que os sistemas de drenagem de águas pluviais que serão direcionados para estas regiões deverão considerar em seus projetos de infraestrutura essas particularidades descritas no plano de manejo.

Ademais, cabe trazer à baila os seguintes conteúdos da Lei do SNUC - Sistema Nacional das Unidades de Conservação (9.985/00):

*“Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.*

*Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.*

*§ 7º A desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.”*

Com efeito, tomando-se por base a planta 1 juntada aos autos, o Projeto de Lei cumpre com a legalidade nesse ponto, restando clara a impossibilidade da área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, como é o caso do Parque Natural Cachoeira da Marta, incluindo sua zona de amortecimento acima descrita, serem passíveis de eventual parcelamento, afinal são consideradas zona rural, não podendo ser transformadas em perímetro urbano.

O projeto de lei em exame, além de praticamente não modificar o perímetro urbano nessa região do município, também não traz nenhuma disposição que possa acarretar diretamente algum prejuízo à preservação da Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada “Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta”.

3.2 - Da APA Corumbataí-Botucatu-Tejupá, perímetro Botucatu (Área de Proteção Ambiental)

Uma das principais limitações a ser observada na elaboração dessa nova Lei de Delimitação de Perímetro Urbanos, mais especificamente nas regiões Norte e Leste, é a APA Botucatu (Área de Proteção Ambiental), estabelecida pelo Decreto Estadual nº 20.960, de 8 de junho de 1983, a qual foi criada no Município de Botucatu, com o intuito de proteger, dentre outros elementos, atributos como as Cuestas Basálticas, Morros Testemunhos das feições geomorfológicas locais, exemplares significativos da flora e fauna regional, o Aquífero Guarani e o Patrimônio Cultural da região, conforme se extrai da “Contextualização e aspectos históricos de criação da APA Botucatu”, constantes do seu Plano de Manejo (página 37, volume 1).

Sua criação declarou como área de proteção ambiental a região situada no Município de Botucatu, especificamente descrita no Anexo II do referido Decreto Estadual, englobando parte do reverso da Cuesta (parte superior), a qual deve ser obrigatoriamente respeitada, com vistas à proteção do eventual impacto ambiental causado por uma eventual área urbana que pode ser voltada para a habitação, na qual certamente ocorrerá a extensa impermeabilidade do solo em questão, observando os Princípios da Prevenção e da Precaução.

Nessas referidas áreas são elencadas medidas de proteção, conforme se pode observar nos artigos seguintes do Decreto Estadual 20.960/1983:

*Artigo 1.º - Declara área de proteção ambiental regiões situadas em diversos municípios, dentre os quais Corumbataí, Botucatu e Tejupá, compreendida nos perímetros descritos nos anexo I, II e III, respeitados, no que couber, as respectivas legislações municipais.*

*Artigo 2.º - Os anexos a que se refere o artigo 1º, deste Decreto, descrevem as zonas de vida silvestre.*

*§ 1.º - Compreendem também a zona de vida silvestre todos os remanescentes da flora e da fauna existentes nos três perímetros desta área de proteção ambiental e as áreas definidas como de preservação permanente pelo Código Florestal.*

*Artigo 3.º - Na zona de vida silvestre não será permitida nenhuma atividade degradadora ou potencialmente causadora de degradação ambiental, inclusive o porte de armas de fogo, o de artefatos ou de instrumentos de destruição da natureza.*

*Artigo 4.º - A implantação da área de proteção ambiental de que trata este decreto será coordenada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiental, em colaboração com os órgãos e entidades da Administração estadual centralizada e descentralizada ligados á preservação ambiental, com a Secretária Especial do Meio Ambiente do Ministério do Interior, com os Executivos e os Legislativos dos municípios, com as Universidades da região e com a comunidade das localidades.*

*Artigo 5.º - Na implantação da área de proteção ambiental serão aplicadas as medidas previstas na legislação e poderão ser celebrados convênios visando a evitar ou impedir exercício de atividades causadoras de degradação da qualidade ambiental.*

*Parágrafo único - Tais medidas procurarão impedir, especialmente:*

*I - a implantação de atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de águas, o solo e o ar;*

*II - a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais que importem em sensível alteração das condições ecológicas, principalmente na zona de vida silvestre;*

*III - o exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão das terras ou acentuado assoreamento nas coleções hídricas;*

*IV - o exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da flora e da fauna local.*

O Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Corumbataí, Botucatu e Tejupá – Perímetro Botucatu, no item 5.1.1, define também a Zona de Conservação do Patrimônio Natural (ZCPN): “esta zona delimita as Cuestas Basálticas as Mesas e os Morros Testemunhos da APA perímetro Botucatu. (...) “*A fim de se proteger uma faixa imediatamente contígua à quebra de relevo da Cuesta, foi delimitado um “buffer” de 250 metros a partir do limite superior do polígono da feição, sendo esta faixa incorporada à ZCPN . A definição de 250 metros de “buffer” se deu em consonância com o Art. 162 da Lei Orgânica do Município de Botucatu, de 5 de abril de 1990, que estabelece a proteção desta faixa no reverso da Cuesta”.* Nesse mesmo documento estão discriminadas as atividades e empreendimentos PERMITIDOS e NÃO PERMITIDOS.

Segundo a Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Ciências Agronômicas da UNESP - Campus de Botucatu de autoria da Dra. Daniela Polizeli Trafficante, “Fragilidade Ambiental Da APA Corumbataí-Botucatu-Tejupá (Perímetro Botucatu, SP, Brasil) na Bacia Hidrográfica do Rio Capivara”: “*considerar a fragilidade ambiental de uma bacia hidrográfica como ferramenta para o desenvolvimento e gestão de uma unidade de conservação de uso sustentável nas quais incidem o afloramento de um aquífero, como o Guarani, é complexa e dinâmica, pois envolve variáveis (bióticas, abióticas e sociais) que remodelam as paisagens e o território onde estão inseridas, e muitas vezes não são mensuradas. Dizer que uma bacia está protegida porque abrange uma APA, por exemplo, ultrapassa muitas vezes as questões ambientais que envolve, apontando para a questão da gestão territorial e políticas públicas propriamente ditas. Por mais que estejam delimitadas as zonas de proteção desta UC, é clara a percepção que a fragilidade ambiental que abrange a bacia, eleva também o potencial de vulnerabilidade destas zonas, desfavorecendo a proteção conferida a elas. No entanto, somente a restrição aos usos do solo que potencializam as condições de impermeabilização, não significa que o SAG estará protegido*”.

Além das questões ecológicas e de conservação da biodiversidade, estas áreas contemplam (1) Área de Interesse Histórico-Cultural – AIHC e (2) Área de Potencial Interesse Turístico – APIT descritas no Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Corumbataí, Botucatu e Tejupá – Perímetro Botucatu, sendo assim, o uso e ocupação destas áreas contribuem para o desenvolvimento do segmento turístico em nosso município, segmento que neste momento de crise e redução dos orçamentos públicos poderá ser a alavanca de desenvolvimento e sustentabilidade econômica.

Conforme se extrai da Lei 9.985/2000, as Unidades de Conservação (UC) possuem duas espécies – UC de Proteção Integral e UC de Uso Sustentável – esta última possuindo diversas subespécies, dentre elas a APA aqui analisada, que segundo seu artigo 7º, parágrafo 2º dispõe que *“o objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.”*

Cabe esclarecer que a APA não possui zona de amortecimento, devido a sua grande extensão em geral, conforme se desprende do artigo 25, combinado com o artigo 15 da Lei 9.985/2000, devendo ser protegida na sua área delimitada:

*“Art. 25. As unidades de conservação,* ***exceto Área de Proteção Ambiental*** *e Reserva Particular do Patrimônio Natural, devem possuir uma zona de amortecimento e, quando conveniente, corredores ecológicos.*

*§ 1º O órgão responsável pela administração da unidade estabelecerá normas específicas regulamentando a ocupação e o uso dos recursos da zona de amortecimento e dos corredores ecológicos de uma unidade de conservação.”*

*Art. 15. A Área de Proteção Ambiental é uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.*

*§ 1º A Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas.*

*§ 2º Respeitados os limites constitucionais, podem ser estabelecidas normas e restrições para a utilização de uma propriedade privada localizada em uma Área de Proteção Ambiental.*

No entanto, a proteção a ser efetivamente realizada na APA, deve obedecer seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos, de acordo com o que estabelece o artigo 28:

*“Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.*

*Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.”*

Se infere do parágrafo 7º do artigo 22 do mesmo diploma legal que a desafetação ou redução dos limites de uma unidade de conservação só pode ser feita mediante lei específica.

Diante do que foi salientado, a delimitação como perímetro urbano com a consequente possibilidade de eventual parcelamento do solo na região da APA – Botucatu deve tomar as máximas cautelas possíveis, afinal nessa área devem ser observadas medidas para evitar ou impedir o exercício de atividades causadoras de degradação da qualidade ambiental, especialmente se evitar a implantação de atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de águas, o solo e o ar e a realização de obras de terraplanagem.

Interessante trazer à tona a regulamentação da Área de Proteção Ambiental Corumbataí, Botucatu, Tejupá – Perímetro Botucatu (Deliberação CONSEMA 4/2014 e Deliberação CONSEMA 5/2014, que aprova o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental Corumbataí, Botucatu, Tejupá – Perímetro Botucatu. DOE 46, de 11 de março de 2014 – Seção 1 pg 58 e DOE 58 de 27 de março de 2014 – Seção 1 pg 83):

*...*

*ZONA DE CONSERVAÇÃO DOS MANANCIAIS - ZCM*

*15. A Zona de Conservação dos Mananciais é destinada a conservar e garantir a qualidade e quantidade das águas dos mananciais de abastecimento público. Compreende as bacias hidrográficas onde atualmente estão localizados os pontos de captação de água superficial para abastecimento público, sendo essas:*

*I - Bacia do Rio Pardo, nos municípios de Botucatu e Pardinho;*

*II - Bacia do Ribeirão da Água Branca, no município de Guareí;*

*III - Bacia do Ribeirão dos Almeidas, no município de Torre de Pedra;*

*IV - Bacia do Córrego do Tanque, no município de Bofete;*

*V - Bacias do Córrego da Igualdade e do Rio Paraíso, no município de São Manuel.*

*16. As porções dessas bacias localizadas fora do perímetro da APA receberam a denominação de Área de Conservação de Mananciais (ACM).*

*17. Na ZCM são* ***inadmissíveis obras e atividades*** *que impliquem em execução de empreendimentos, obras e atividades que prejudiquem a qualidade e a quantidade dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos a serem utilizados para abastecimento público, em especial, mas não tão somente, as seguintes atividades:*

*I - Aeródromos, aeroportos, portos e dutovias;*

*II - Obras hidráulicas, sistemas de drenagem e de irrigação de grande porte a exemplo de pivô central e canhão hidráulico;*

*III – Aterros sanitários, de construção civil, necrópoles e curtumes;*

*IV - Distritos industriais;*

*V - Usinas de geração de energia elétrica, usina de açúcar, álcool e cogeração de energia;*

*VI - Loteamentos residenciais com área do lote inferior a 5.000 m2, com taxa de impermeabilização superior a 20%;*

Importante deixar certificado que a futura Represa do Rio Pardo, localizada na APA Botucatu, será alvo de muito interesse turístico e de desenvolvimento econômico na região. No entanto, mesmo que o projeto em exame trate somente de delimitação de perímetros urbanos, e hoje tal área se localize na zona rural do município, o futuro zoneamento rural da região, deverá respeitar regras ambientais extremamente protetivas por ser um local de abastecimento público de água, como por exemplo na implantação de loteamentos residenciais, em que o lote mínimo nunca poderá ser inferior a 5 mil metros quadrados.

Nessa linha, observa-se o devido respeito aos limites da APA Botucatu, respeitando-se a legalidade nesse ponto, não impedindo um eventual esclarecimento da proteção ambiental dessas áreas, por meio da colaboração de gestores da APA Botucatu, por meio de manifestação técnica ou participação em audiência pública.

3.3 - Das APPs (Áreas de Preservação Permanente do Código Florestal)

Seguindo no exame da legalidade deste projeto, principalmente com relação à região Leste e Norte, cabe a observância do Código Florestal, o qual estabelece em seu artigo 4º áreas de preservação permanente.

*Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:*

*I - as faixas marginais de qualquer curso d’água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012).*

*a) 30 (trinta) metros, para os cursos d’água de menos de 10 (dez) metros de largura;*

*b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d’água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;*

*c) ...*

*III - as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento;*

*IV - as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012).*

*V - as encostas ou partes destas com declividade superior a 45°, equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;*

*VI - as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;*

*VII - os manguezais, em toda a sua extensão;*

***VIII - as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;***

*IX - no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d’água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;*

*X - as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;*

Tais áreas possuem um regime especial de proteção contemplado no artigo 7º do Código Florestal:

*Do Regime de Proteção das Áreas de Preservação Permanente*

*Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.*

*§ 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei.*

No entanto, o estabelecimento pelo Plano Diretor, dessas áreas como Macrozona Urbana Consolidada ou de Expansão, vindo agora a serem regulamentadas pela Lei de Delimitação de Perímetros Urbanos em análise, não traz prejuízo ao meio ambiente e às APPs, porém resta clara a **impossibilidade** de qualquer dessas áreas serem passíveis de eventual parcelamento na parte em que adentra à área de preservação permanente, além de eventuais áreas verdes a serem reservadas.

3.4 - Da Faixa de Proteção - 250 metros do fronte da Cuesta (art. 162 da Lei Orgânica Municipal e art. 18, inciso I, “b” do Plano Diretor)

Outra questão que deve ser levada em consideração é o disposto no artigo 162 da Lei Orgânica do Município de Botucatu (LOM):

*Art 162 O Município declarará de Utilidade Pública uma faixa de terras de 250 metros de fronte da Cuesta de Botucatu, em direção ao reverso, visando sua recuperação, preservação e segurança.*

*Parágrafo Único - O Município criará uma Comissão de Trabalho para viabilizar a efetiva implantação da faixa referida no caput.*

Analisando tal dispositivo, tendo sido ou não declarada de utilidade pública tal faixa de proteção, mostra-se a preocupação da Lei Maior do Município com a Cuesta, cabendo também ser demonstrado que referido projeto respeita essa faixa de proteção.

O fato de a Lei Orgânica ainda não ter sido regulamentada nesse ponto, pela inércia do Poder Executivo que tem a competência privativa para tal regulamentação, não exime o Município de cumprir com o estabelecido, ainda mais que tal faixa de proteção de 250 metros foi objeto de proteção desde o Plano Diretor de 2007, já revogado, o qual previa no seu artigo 22 essa área como ZEPAM - Zona Especial de Preservação Ambiental, cobrindo todo o front da cuesta, assim como uma faixa com largura variável, igual ou maior a 250 metros, a contar da linha de ruptura do front, a ser regulamentada em lei específica, devidamente mapeada.

Nesse sentido, pode se aferir que o artigo 18, inciso I, “b” e II “b” do Plano Diretor atual preservam a integridade dessa área, por meio da Macrozona de Atenção Ambiental 1 e 2, dispondo que tais áreas correspondem ao trecho entre a Macrozona de Consolidação Urbana e a faixa de proteção de 250 metros a contar da linha de ruptura do front da Cuesta de Botucatu, em direção ao reverso, tendo como principal função atenuar a expansão urbana, para determinar uma faixa de amortecimento entre a área urbana e a área rural, observando as seguintes diretrizes:

*a) Permitir loteamentos residenciais com lotes mínimos de 1.000 m² (mil metros quadrados), principalmente para uso de chácaras de recreio e lazer, proibindo a sua subdivisão, independente de outra legislação existente para essa finalidade;*

obs: para a Macrozona de Atenção Ambiental 2 o lote mínimo é de 20.000 metros quadrados.

*b) Proibir a impermeabilização do solo, supressão de vegetação nativa e demais usos que possam comprometer a integridade ambiental na faixa de proteção de 250 metros a contar da linha de ruptura do front da Cuesta de Botucatu, em direção ao reverso.*

Portanto, não é pela falta de regulamentação da Lei Orgânica e do Plano Diretor que essa faixa de proteção não tenha que ser respeitada em qualquer empreendimento, afinal tais normas trazem as premissas primordiais para o caso (250 metros), enquanto que a regulamentação terá que obrigatoriamente obedecer tal metragem (nunca podendo diminuí-la), apenas regulando sua subdivisão em diferentes perímetros e seus diferentes níveis de restrição, bem como mapeando tal área.

Conforme se afere da Lei de Parcelamento do Solo (Lei Municipal 6.095/2019), esta área já foi respeitada na ocasião, estando demonstrada no mapa anexado em referida lei com a cor azul clara (índice), também sendo contemplada pelo artigo 7º, inciso IV, “b” e V, “b” de referida lei, da seguinte forma:

*b) Fica proibida a impermeabilização do solo, supressão de vegetação nativa e demais usos que possam comprometer a integridade ambiental na faixa de proteção de 250 metros a contar da linha de ruptura do front da Cuesta de Botucatu, em direção ao reverso, conforme estabelece a Lei Complementar Municipal nº 1.224/2017.*

Analisando o projeto em apreço percebe-se que esta área foi respeitada estando demonstrada no mapa em anexo comparativo entre o atual e o perímetro proposto que o ínfimo aumento não está dentro da APA - Botucatu.

3.5 – Demais Estudos e Princípios a serem observados em contraponto aos Problemas da Cidade

Numa análise minuciosa das áreas de encosta da Cuesta, é notório se tratar de uma área de risco em constante processo erosivo e essencial que se deva obter especial proteção, não sendo prudente qualquer aumento no perímetro urbano em direção a essa região leste, conforme já foi explicitado em diversas audiências públicas ocorridas nesta Casa de Leis, como a da ZEPAM das Águas, do Aquífero Guarani, Plano Diretor de 2017, Lei de Parcelamento do Solo de 2019, entre outras, que deixaram muito clara a importância do abastecimento de água desta cidade e sua dependência quanto ao ciclo de recarga de tal Aquífero.

Nesse sentido, interessante citar o estudo feito pelo Serviço Geológico do Brasil – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais, elaborado pelo Geólogo Antonio Theodorovicz, apresentado em audiência pública nessa Câmara Municipal em abril de 2016, tratando sobre “Adequabilidades e limitações da Geodiversidade da área de influência da Cuesta na região de Botucatu”, o qual deixa extremamente claro o cuidado que há de ser observado nessa região diante de suas características tão peculiares:

Páginas 3, 4 e 5 do relatório:

**“Introdução**

(...) *Por essa característica de relevo escarpado, a Cuesta e, por consequência, a região objeto desta análise, se constituem em geoambientes especiais e como tal deveriam merecer cuidados especialíssimos no processo de uso e ocupação, assertiva não levada em consideração na área enfocada. No passado, erros foram cometidos pelo uso agropastoril inadequado. No presente, pela combinação deste uso com a urbanização totalmente inapropriada em relação às suas potencialidades e fragilidades naturais. Tudo isso resultou na geração de preocupantes problemas ambientais, com tendência ao agravamento exponencial em curtíssimo prazo, principalmente se algumas medidas não forem tomadas no sentido de* ***impedir que a cidade continue se expandindo sobre domínios da Cuesta e se nada for feito em termos de ações recuperativas e preventivas****. E para que tais medidas sejam eficientes e racionais, há de serem fundamentadas nas potencialidades e fragilidades naturais dessas áreas. O objetivo deste texto é destacar quais são essas variáveis, como o uso atual impacta negativamente a região e, por consequência, a área de recarga do SAG****,*** *e o que deveria ser feito em termos de medidas recuperativas e preventivas.”*

*(...)*

“***Particularidades geoambientais importantes de serem consideradas no planejamento territorial e na ges­tão ambiental.*** *.*

*Em primeiro lugar, é importante que se leve em conta que a área enfocada abrange terrenos sob influência da Cuesta. No caso em questão, envolve porções do seu topo, onde nascem vários pequenos cursos d´água perenes e temporários. São importantes e frágeis porque fluem em direção à porção escarpada da Cuesta e, por conse­quência, também fluem por sobre domínios da Depressão Periférica, onde afloram e são recar­regados diretamente os arenitos do SAG* (Sistema Aquífero Guarani)*. Carac­terística de escoamento que por si só já deve ser motivo de cuidados espe­ciais com o uso e ocupa­ção da área.*

*Há de se considerar tam­bém que a região faz par­te de domínios da Cues­ta, importante unidade geomorfológica que se define como uma grande frente erosiva em pleno processo de desenvolvimento. Isso significa que a área em questão faz parte de um geoambiente de expressão regional de muito alto potencial de erosão hídrica. E no caso específico da área abordada, com o agravante dela envolver porções de terrenos com relevo relativamente movimentado, localizados muito próximos à quebra de declive da Cuesta e recortados por denso sistema de drenagem em franco e acelerado processo de escavação e aprofundamento. Um sistema que está transportando muito mais do que depositando sedimentos. Uma área onde o escoamento superficial é bastante rápido, desfavorável a que as águas das chuvas fiquem nela por tempo suficiente para se infiltrarem em quantidades significativas no solo.* ***Por consequência desse escoamento rápido, se ocorrem chuvas intensas, rapidamente se formam grandes enxurradas de muito alto potencial erosivo e poder destrutivo de obras.*** *Por isso, também os cursos d´água sofrem grandes e bruscas mudanças de nível e vazão — sobem rapidamente assim que a chuva começa e da mesma forma baixam assim que ela cessa — e apresentam águas rápidas, turbulentas (Figuras 9 e 10) e de alta capacidade de transportar para longas distâncias qualquer elemento nelas lançado* (lixo, restos de construção, por exemplo)*. Portanto, é um sistema de drenagem com características mais dispersoras do que concentradoras. Em assim sendo, qualquer malfeito que atingir um curso d´água ou um canal de drenagem de escoamento fluvial dessa região, seus impactos serão rapidamente transportados para longas distâncias e serão mais graves nas áreas onde o sistema sofre quebra de energia e passa a depositar mais do que a escavar. No caso em questão, isso acontece na Depressão Periférica, na área de recarga do SAG.* ***Por esses comportamentos hídricos, não é recomendável edificar nada nas proximidades dos canais de drenagem, bem como não são práticas adequadas retificá-los, como também não se deve condicionar o fluxo das águas dos rios em tubulações****. A possibilidade das obras serem destruídas pela força das enxurradas é grande. Também é importante que o pouco que resta da mata ciliar seja preservada e onde ela foi retirada deve ser recomposta e que, por ser um indutor importante da erosão, de imediato, medidas deveram ser tomadas para impedir que o gado continue circulando como faz ao longo das rampas dos canais de drenagem. (...)”*

Página 6:

(...) “*Em conjunto, essas características definem a região como um geoambiente extremamente susceptível a processos erosivos naturais. Por outro lado, lhes conferem grande importância ambiental e hídrica.* ***São razões suficientes para limitar seu uso para fins urbanos****. Há de se considerar também que, além das particularidades intrínsecas à região, existem outros fatores ambientais importantes relacionados às características regionais da Cuesta:*

*i - Além de ser uma frente erosiva, também é uma região suscetível a grandes movimentos naturais de massa — escorregamentos, desprendimentos de blocos;*

*ii - Trata-se de uma configuração geológico/geomorfológica que funciona tanto como área de recarga como de descarga de aquíferos — boa parte das águas das chuvas que se infiltram nas porções arenosas do seu topo acaba minando nos sopés das escarpas (Figura 20). Portanto, tem imensa importância hídrica como contribuinte da recarga do SAG;*

*iii - As altas escarpas funcionam como barreiras de contenção da umidade do ar trazida pelos ventos do oceano. Por isso, é uma região de clima diferenciado, mais úmido do que ...”*

Página 10:

“Problemas decorrentes do uso e ocupação e recomendações

*(...) E aqui cabe salientar-se que se isso não for possível* (transformação em parque de interesse ambiental e hídrico, como sugere o geólogo)*, o* ***modelo urbano menos impactante, seria o de condomínios ecológicos, com o parcelamento do solo em lotes de grandes dimensões; os arruamentos mais longos concordantes às curvas de nível; baixa taxa de impermeabilização; a maior parte dos lotes reservada para jardinagem; criterioso controle das águas pluviais e da erosão; pouca escavação; e com as edificações dotadas de dispositivos para coletar e armazenar as águas das chuvas e para tratar corretamente as águas servidas. Portanto, um modelo totalmente diferente do que foi e está sendo implantado na região.”***

Em resumo, a Cuesta Basáltica é uma área com séria instabilidade geológica, em constante processo erosivo, sistema este que está muito mais transportando do que depositando sedimentos, o qual, por força natural irá avançar, no decorrer dos anos ou mais rapidamente, na direção do Perímetro Urbano, causando futuramente um grave problema, até mesmo de segurança pública com riscos de deslizamentos, caso ocorra a construção de qualquer empreendimento próximo ao seu fronte.

Cabe, ainda, atentar-se para o impacto das águas pluviais que drenam pelo vale da Cuesta, situado na região Norte, que já causa grande impacto na rede hidrográfica do Córrego Fundo, Córrego Agulha e Córrego Araquá, atentando-se para a proteção deste setor para que não se aumente o impacto na trajetória das águas até encontrar as áreas da parte baixa da Cuesta.

Um caso notório e assustador, no que diz respeito às águas, mais precisamente relacionado à rede hidrográfica do Vale do Aracatu, são os problemas decorrentes do empreendimento Jatobá, no tocante ao lançamento de suas águas pluviais de maneira incorreta e inconsequente numa nascente do Córrego do Aracatu, que originou uma longa e profunda erosão, acarretando em um prejuízo econômico e ambiental de milhões de reais para o município e para os seus habitantes. Essa degradação ambiental é notória e serve de exemplo de conscientização de como não se proceder no uso e ocupação das microbacias hidrográficas do município.

Vale ressaltar também, à guisa de alfabetização técnico cientifica, a Carta de Risco de Erosão (RELATORIO Nº 33369, PARECER TECNICO Nº 6941) produzido para o município ainda nos anos 1990, pelo Instituto de Pesquisa tecnológicas (IPT) de São Paulo, que versa exatamente sobre as fragilidades destas regiões, que deixou de ser observado quando da análise de viabilidade de ocupação destas referidas áreas.

Nesse passo, Botucatu, denominada como “A Terra da Aventura”, com um grande potencial para um Plano Turístico, já começa a sofrer as consequências de uma ocupação desordenada, prejudicando um de seus principais atrativos que são as belíssimas cachoeiras ao redor do Município.

Aliás, nesse contexto, cabe trazer à tona algumas das conclusões apresentadas no documento elaborado pela Secretaria de Planejamento deste Município (DIAGNÓSTICO URBANO-AMBIENTAL PARA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE BOTUCATU), o qual lastreia os formadores de políticas públicas, no tocante aos estudos técnicos, socioecômicos e ambientais a serem levados em consideração na elaboração do novo Plano Diretor.

*-* ***Controlar o espraiamento horizontal da mancha urbana, restringindo a abertura de novos loteamentos****, fato que agrava a distância a ser percorrida pelos moradores e consequentemente incrementa o volume de emissões de CO2.* ***Evitar a expansão urbana no território, dando prioridade ao adensamento e desenvolvimento urbano no interior dos espaços construídos****, com a recuperação dos ambientes urbanos degradados e assegurando densidades urbanas apropriadas.*

*- Estimular o adensamento, a verticalização e a diversidade de usos e atividades nas áreas urbanas com* ***infraestrutura já consolidada****, e com isso, minimizar os deslocamentos humanos em seus respectivos veículos particulares. Assegurar uma adequada conservação, renovação e utilização/reutilização do nosso patrimônio cultural urbano.*

*- Desenvolver e implementar um canal eficiente de comunicação e participação (site ou similar) que permita ao cidadão buscar as informações sobre o município e também participar ativamente dando sugestões e opiniões.*

Outro estudo a ser levado em consideração é o apresentado para o “Plano de Desenvolvimento Econômico do Aeroporto Municipal de Botucatu” pela empresa Urban Systems, solicitado via Secretaria de Mobilidade Urbana, processo número 22.124/2015, o qual apresenta as diretrizes para indução do desenvolvimento econômico e urbano da cidade de Botucatu, oferecendo informações qualificadas e estratégicas que apontam diretrizes para subsidiar a Prefeitura Municipal de Botucatu nas suas áreas de planejamento, contemplando várias informações de suma importância que devem, obrigatoriamente, ser consideradas neste projeto. O estudo aponta e restringe áreas de expansão urbana, bem como, apresenta um panorama atualizado de dados socioeconômicos e comerciais.

Cabe asseverar que o projeto em análise deve ter respaldo nesses estudos técnicos científicos realizados, para que não haja o conflito de ideias e programas para a cidade, afinal abrir a possibilidade para um espraiamento horizontal, como previu a Lei de Parcelamento do Solo de 2019, com uma área de expansão urbana controlada consideravelmente ampla e com requisitos nem tão controladores (mesmos 250 metros da área urbana consolidada para o lote mínimo), é o que repudia referidos estudos.

Nesse passo, vem muito bem o legislador na presente propositura ao realizar o aumento do perímetro urbano em pequena parte, não abrangendo toda essa grande área de expansão urbana, de forma a controlar o crescimento sem planejamento, aguardando a implantação gradativa dos serviços públicos, mesmo sabendo que o foco para a expansão da cidade se encontra nessa região, entre as Rodovias Marechal Rondon e Castelinho, predominantemente na bacia hidrográfica do Paranapanema.

Interessante atentarmos para a correta e aplaudida classificação métrica do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento do Solo (parcelamento mínimo de 450 metros quadrados), determinada para a área de consolidação urbana 2, que por suas características hidrográficas, qual seja, cabeceiras de drenagem que se ocupadas de forma não controlada pressionarão de forma altamente destrutiva a já saturada rede hidrográfica que contribui para a área de frequente inundação da região da rodoviária.

A bacia hidrográfica do córrego Água Fria, contribuinte dos Córregos Cascata, Tanquinho e Antártica, já se encontra com sobrecarga de drenagem, causando pontos de inundação desde o loteamento Vale do Sol até o entorno da Rodoviária, no seu entroncamento com o Córrego Tanquinho.

Na sequência a problemática se estende ao longo do Tanquinho até próximo ao Curtume, onde desemboca no rio Lavapés, atravessando todo o restante da zona urbana até o trecho da Fazenda Lageado.

Além dos pontos de inundação, há também os pontos de assoreamento de todo o trecho urbano das calhas dos rios, associados com grandes pontos de desmoronamentos das margens.

Em síntese, é notório o problema das inundações frequentes que ocorrem na região da rodoviária do Município, na época das chuvas, ocasionadas pela impermeabilização das áreas a montante dessa referida região e do excesso de drenagem de águas pluviais nos córregos Água Fria, Cascata, Tanquinho e Antártica, justificando até mesmo a construção de piscinões para reduzir o impacto no local (projeto em fase de implementação pelo Poder Público Municipal).

Indagação a ser explicitada no projeto de qualquer futuro loteamento que pode interferir nessa bacia hidrográfica é se esse piscinão já está projetado para aguentar o impacto atual com ampla margem para eventuais futuros impactos, que podem vir a ser causados por loteamentos de interesse social, os quais possuem uma área de permeabilidade muito restrita devido ao tamanho do lote (160 metros quadrados para interesse social com edificação) e que, na maioria das vezes, a primeira atitude do contemplado com essa casa popular é o preenchimento de tal área de drenagem com calçamento para o maior proveito do espaço.

Outro problema a ser observado no Município é a bacia hidrográfica do Rio Lavapés, mais exatamente o Córrego do Tenente, o qual já sofre com a impermeabilização de suas encostas e consequente extrapolação de sua capacidade normal de vazão, ocasionando a cada chuva graves problemas na Rua Independência com a Rua Visconde do Rio Branco.

A prova de todo o acima constatado, ocorreu com o desastre do dia 10 de fevereiro de 2020, o qual embora tenha sido uma catástrofe impossível de se prever e muito menos de se evitar, as consequências poderiam ter sido bem menores, em todos esses pontos acima citados que foram os mais afetados, deixando muitos desabrigados, outros com perda de móveis, necessitando urgentemente ser elaborado um plano para um planejamento urbano amplo e preventivo, com objetivos como a desocupação das margens dos rios, principalmente o Lavapés, respeitando as áreas de preservação permanente, mesmo que já consolidadas com urbanização.

Conforme todo o acima analisado, é evidente a devida cautela a ser observada na ampliação da área urbana, mesmo que seja evidente que numa análise geral dos quatro cantos da cidade, possa se notar que o crescimento não pode ter outra direção que não o setor OESTE (eixo entre a Rodovia “Castelinho” e a Rodovia Marechal Rondon), devido às limitações da Cuesta Basáltica, do Sistema de Recarga do Aquífero Guarani, da Unidade de Conservação do Parque da Marta, das APPs (áreas de preservação permanente), da APA Botucatu (área de proteção ambiental), da área de captação de água localizada no Rio Pardo, entre outras, observando-se sempre as características técnicas de controle e supervisão desta área de expansão.

4 – ASPECTOS FORMAIS E REGIMENTAIS DO PROJETO DE LEI

4.1 – Tramitação pelas Comissões e prazos

Quanto à tramitação do Projeto de Lei de Delimitação de Perímetros Urbanos, em virtude de sua complexidade e abrangência, sugere-se uma tramitação peculiar após se analisar os procedimentos e prazos previstos no Regimento Interno (RI):

*Art. 62 É obrigatório o parecer das Comissões Permanentes nos assuntos de sua competência, ressalvados os casos previstos neste Regimento.*

*Art. 64 Ao Presidente da Comissão Permanente compete:*

*I - convocar reuniões da Comissão, com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas, avisando, obrigatoriamente, todos os integrantes da comissão, prazo este dispensado se contar o ato da convocação com a presença de todos os membros;*

*II - convocar audiências públicas, ouvida a Comissão:*

*III - presidir as reuniões e zelar pela ordem dos trabalhos;*

*IV - receber a matéria destinada à Comissão;*

*V - zelar pela observância dos prazos concedidos à Comissão; (...)*

*VIII - enviar à Mesa toda a matéria da Comissão destinada ao conhecimento do Plenário;*

*Art. 65 O Presidente da Comissão Permanente poderá funcionar como relator e terá o direito a voto, em caso de empate.*

*Art. 66 Dos atos do Presidente da Comissão Permanente cabe, a qualquer membro, recurso ao Plenário, obedecendo ao previsto neste Regimento.*

*Art. 67 Quando duas ou mais Comissões Permanentes apreciarem qualquer matéria em reunião conjunta, a Presidência dos trabalhos será escolhida, dentre os presentes, se desta reunião conjunta não estiver participando a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, hipótese em que a direção dos trabalhos caberá ao Presidente desta Comissão.*

*Art. 70 Salvo as exceções previstas neste Regimento, para emitir parecer sobre qualquer matéria, cada Comissão terá o prazo de 15 (quinze) dias, prorrogável por mais 08 (oito) dias pelo Presidente da Câmara, a requerimento devidamente fundamentado.*

*§ 1º O prazo previsto neste artigo começa a correr a partir da data em que o processo der entrada na Comissão.*

*§ 2º O Presidente da Comissão, dentro do prazo máximo de 02 (dois) dias úteis, designará os respectivos relatores.*

*§ 3º O relator terá o prazo improrrogável de 08 (oito) dias para manifestar-se, por escrito, a partir da data da distribuição.*

*§ 4º Se houver pedido de vista, este será concedido pelo prazo máximo e improrrogável de 02 (dois) dias corridos, nunca, porém, com transgressão do limite dos prazos estabelecidos no caput deste artigo.*

*§ 5º Só se concederá vista do processo depois de estar ele devidamente relatado.*

*Art. 71 Decorridos os prazos previstos no artigo anterior, deverá o processo ser devolvido à Secretaria, com ou sem parecer, sendo que, na falta deste, o Presidente da Comissão declarará o motivo.*

*Art. 72 Dependendo o parecer de exame de qualquer outro processo não chegado à Comissão, deverá seu Presidente requisitá-lo ao Presidente da Câmara, sendo que, neste caso, os prazos estabelecidos no art. 70 deste Regimento ficarão sem fluência.*

*Art. 73 Decorridos os prazos de todas as Comissões a que tenham sido enviados, poderão os processos ser incluídos na Ordem do Dia, com ou sem parecer, pelo Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador, independentemente do pronunciamento do Plenário.*

*Parágrafo único. Para os fins do disposto neste artigo, o Presidente da Câmara, se necessário, determinará a pronta tramitação do processo.*

*Art. 74 As Comissões Permanentes poderão solicitar do Executivo e demais órgãos ou entidades da Administração Pública, por intermédio do Presidente da Câmara, todas as informações julgadas necessárias.*

*§ 1º O pedido de informações dirigido ao Executivo interrompe os prazos previstos no art. 70.*

*§ 2º A interrupção mencionada no parágrafo anterior cessará no prazo de 30 (trinta) dias corridos, contados da data em que for expedido o respectivo ofício, se o Executivo, dentro deste prazo, não tiver prestado as informações requisitadas.*

*§ 3º A remessa das informações antes de decorridos os 30 (trinta) dias dará continuidade à fluência do prazo interrompido.*

*§ 4º Além das informações prestadas, somente serão incluídos no processo sob exame da Comissão Permanente os pareceres desta emanados e as transcrições das audiências públicas realizadas.*

*Art. 75 O recesso da Câmara interrompe todos os prazos consignados na presente seção.*

*Art. 76 Quando qualquer processo for distribuído a mais de uma Comissão, cada qual dará seu parecer separadamente, ouvida, em primeiro lugar, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação, quanto ao aspecto legal ou constitucional, e, em último, a de Orçamento, Finanças e Contabilidade, quando for o caso.*

*Art. 77 Mediante comum acordo de seus Presidentes, em caso de urgência justificada, poderão as Comissões Permanentes realizar reuniões conjuntas para exame de proposições ou de qualquer matéria a elas submetidas, facultando-se, neste caso, a apresentação de parecer conjunto.*

*Art. 78 A manifestação de uma Comissão sobre determinada matéria não exclui a possibilidade de nova manifestação, mesmo em proposição de sua autoria, se o Plenário assim deliberar.*

*Art. 79 As disposições estabelecidas nesta seção não se aplicam aos projetos com prazo para apreciação estabelecido em lei.*

*Art. 169 A Câmara deverá analisar projetos de lei de iniciativa do Prefeito dentro do prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados de seu protocolo na Câmara.*

*Art. 170 Observadas as disposições regimentais, a Câmara poderá analisar em qualquer tempo os projetos de sua iniciativa.*

*Art. 171 A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto na mesma Sessão Legislativa mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara.*

*Art. 172 Os projetos de lei não analisados nos prazos estabelecidos no presente Regimento deverão constar obrigatoriamente da Ordem do Dia da Sessão Ordinária subsequente, sobrestadas as demais proposições até sua votação final, independentemente de parecer das Comissões.*

Analisando-se todos os artigos acima explicitados, a complexidade inerente a este projeto de Delimitação de Perímetros Urbanos e o prazo máximo de tramitação (120 dias), o projeto deverá ter sua votação final realizada até meados de junho de 2020, para que não fiquem sobrestadas as demais matérias, já que deu entrada nessa Casa em 11 de fevereiro de 2020.

Nesse passo, parece razoável a essa Procuradoria, de forma a se evitar maiores transtornos no procedimento legislativo, principalmente quanto ao tempo exíguo de tramitação para um projeto tão complexo (120 dias), que a nova Lei de Delimitação de Perímetros Urbanos seja enviada conjuntamente às três Comissões envolvidas, no caso à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (art. 76 RI), à Comissão de Obras, Planejamento e Parcelamento do Solo (art. 60, III, “h” RI), e também, de forma conjunta, à Comissão de Turismo e Meio Ambiente.

Dessa forma, os prazos de convocação para audiência pública (antecedência de 15 dias), combinado com o prazo máximo de cada Comissão que é de 23 dias, caso prorrogado, podem ser melhores utilizados e distribuídos, de modo a cada Comissão poder elaborar seu parecer, podendo inclusive serem realizadas reuniões e audiências públicas conjuntas (art. 77 do RI).

4.2 – Das Emendas ao Projeto

Cabe nesse tópico citar o que dispõe o Regimento Interno sobre as emendas ao projeto de lei:

*Art. 153 A Presidência deixará de receber qualquer proposição que:*

*I - não esteja devidamente formalizada e em termos;*

*II - verse sobre matérias alheias à competência da Câmara;*

*V - seja evidentemente inconstitucional, ilegal ou antirregimental;*

*VIII - tenha sido rejeitada, ou vetada na mesma Sessão Legislativa e não seja subscrita pela maioria absoluta dos membros da Câmara;*

*IX - configure emenda, subemenda ou substitutivo não pertinente à matéria contida no projeto;*

*Art. 168 § 1º Nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito, não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, ressalvadas as leis orçamentárias.*

*Art. 177 Emenda é a proposição apresentada por Vereador, por Comissão Permanente ou pela Mesa da Câmara e visa alterar parte do projeto a que se refere.*

*Art. 178 As Emendas podem ser:*

*I - Supressivas, que visam suprimir, em parte ou no todo, artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto;*

*II - Substitutivas, que devem ser colocadas em lugar de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item de projeto;*

*III - Aditivas, que devem ser acrescentadas ao corpo ou aos termos de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto e,*

*IV - Modificativas, que se referem apenas à redação de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou item do projeto, sem alterar a sua substância.*

*Art. 179 Subemenda é a proposição apresentada por Vereador, Comissão Permanente ou pela Mesa da Câmara que tem por objetivo alterar Emenda anteriormente proposta, sobre o mesmo assunto.*

*Art. 180 As Emendas e Subemendas recebidas serão discutidas pelo Plenário e, se aprovadas, o projeto original será encaminhado à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que lhe dará nova redação, na forma do aprovado.*

*Art. 181 Os substitutivos, emendas e subemendas serão recebidos até o início da primeira ou única votação do projeto original.*

*Art. 182 Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.*

*§ 1º O autor do projeto que receber substitutivo ou emendas estranhas ao seu objeto terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação e cabendo recurso ao Plenário da decisão do Presidente.*

*§ 2º Idêntico direito de recurso ao Plenário contra ato do Presidente que refutar a proposição, caberá ao seu autor.*

*Art. 183 Ao Chefe do Executivo compete encaminhar à Câmara Municipal mensagens ao projeto de sua autoria, respeitadas as normas regimentais no que se refere às emendas.*

*Art. 203 Destaque é o ato de separar do texto um dispositivo ou uma emenda a ele apresentada, para possibilitar a sua apreciação isolada pelo Plenário.*

*Parágrafo único. O destaque deverá ser requerido, verbalmente, por Vereador, aprovado pelo Plenário, e implicará a preferência na discussão e na votação da emenda ou dispositivo destacado sobre os demais do texto original.*

*Art. 215 A partir do instante em que o Presidente da Câmara declarar a matéria já debatida e com discussão encerrada, poderá ser solicitada a palavra para encaminhamento da votação.*

*§ 1º No encaminhamento da votação, será assegurado aos líderes das bancadas falar apenas uma vez, por 03 (três) minutos, para propor ao Plenário a aprovação ou rejeição da matéria a ser votada, sendo vedados os apartes.*

*§ 2º Ainda que tenham sido apresentadas emendas ou subemendas ao projeto, haverá apenas um encaminhamento de votação, que versará sobre todas as peças.*

Quanto ao poder de legislar dos Vereadores, interessante trazer a noção do poder de emendar projeto de lei de iniciativa privativa do Executivo afinal num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os três Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que alterações viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, o que significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa, na construção de todo ordenamento jurídico.

No entanto, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Magna e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe ao legislador substituir o projeto inicial.

Pela posição do titular da iniciativa (Chefe da Administração local), cabe a ele definir o interesse administrativo, competindo somente a ele, como superintendente da coisa pública, resolver quanto às necessidades desta. Ao Legislativo cumpre apenas aprovar ou rejeitar a proposição, sendo admitidas apenas as emendas que não descaracterizem ou não desnaturem o projeto inicialmente apresentado.

Assim, em consonância com o que foi dito sobre o poder de emenda, valendo o mesmo raciocínio para o poder de iniciativa, dos quais são detentores o Poder Legislativo, consiste no poder de modificar os interesses, nos limites da matéria do projeto de lei, a que se refere. Em consequência, não será admissível emenda que vise à rejeição pura e simples do texto formulado por quem detém a exclusividade da iniciativa. De igual forma, não poderá ser considerada emenda que pretenda introduzir conceito completamente estranho ao texto do projeto a que se refere.

Desse modo, o núcleo essencial do projeto não poderá ser alterado por iniciativa legislativa, podendo se aperfeiçoar o projeto apenas em seus preceitos acessórios e secundários, sob pena de usurpar a competência privativa do Executivo.

Na especificidade da Lei de Delimitação de Perímetros Urbanos, não seria possível a alteração de limites da nova zona urbana proposta, afinal não estariam amparados por norma legal ou estudo que comprove a adequação da alteração.

Conforme consta da justificativa em anexo, tais alterações do perímetro urbano foram realizadas através de estudos discutidos e realizados por um grupo de trabalho que concluiu pela necessidade dessas alterações nos perímetros urbanos citados.

Ademais, esses estudos e as mínimas alterações encontram uma base muito bem alicerçada nas diretrizes e mapas estabelecidos no Plano Diretor de 2017, onde ficaram estabelecidos critérios para o município de uma forma muito mais abrangente que a atual zona urbana que era a mesma da época, já preparando e dando respaldo a essas leis que vêm complementando suas regulamentações, como a Lei de Parcelamento do Solo aprovada em 2019 e esse projeto em tramitação de delimitação dos perímetros urbanos.

Conforme já explanado anteriormente, o perímetro urbano foi delimitado de forma muito mais restritiva em relação às Macrozonas previstas no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento do Solo, especialmente na área de expansão urbana, afinal ainda existem muitas áreas a serem ocupadas e desenvolvidas próximas ao centro da cidade, já providas de equipamentos públicos instalados para atendimento da população.

Afinal, como bem se observa da jurisprudência abaixo transcrita, as normas que tratam sobre planejamento, ocupação e uso do solo urbano dependem de estudos prévios técnicos que só o Poder Executivo local, por meio de seus órgãos, está apto a realizar.

Uma eventual emenda implicaria na sua inconstitucionalidade, por duas razões fundamentais, de um lado, em virtude da inobservância as regras constitucionais que impõem um processo legislativo integrado pela realização prévia de planos e estudos técnicos, inviáveis no âmbito restrito da Casa legislativa, e de outro, em face da ocorrência de manifesto vício de iniciativa.

Interpretando a Constituição do Estado, a qual impõe que o "estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano" (artigo 180, caput), a elaboração de "planos, programas e projetos" em matéria urbanística (artigo 180, inciso II), bem como a subordinação da legislação municipal respectiva às diretrizes do plano diretor e, como visto, dos planos parciais que o plano geral devia conter, a conseqüência lógica é da iniciativa exclusiva por parte do Poder Executivo para iniciar esse processo legislativo, sempre que a matéria reservada à lei seja de tal natureza que reclame a feitura de planos prévios.

Desse modo, a Câmara Municipal não dispõe de estrutura para referidos estudos e elaboração desses planos e projetos, que pudessem constatar a adequação técnica de eventual mudança, considerando o crescimento ordenado da cidade e o custo da futura instalação dos equipamentos urbanos, além de implicar em maiores ônus financeiros para o Município, dada a necessidade de levar à área urbana adensada e nela manter a infraestrutura e os serviços públicos.

Não é demais lembrar, a propósito, que a expansão urbana implica em sensível aumento da despesa pública com equipamentos urbanos (creche, escola, posto de saúde, transporte, luz, água, esgoto, etc), o que demanda obrigatoriamente a necessidade de planejamento integrado das atividades econômico-financeiras e urbanísticas, justificando a conclusão de que a iniciativa legislativa, também em relação a esta última matéria, quando exigente de planejamento prévio, é do Prefeito Municipal.

Em resumo, com uma eventual emenda de alteração do perímetro urbano também estaríamos contrariando o que dispõe o artigo 184 da Lei Orgânica, bem como o artigo 33 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu, admitindo criação de despesa em projeto do Executivo, sucessivamente citados a seguir:

*Art. 184 Não serão admitidas emendas que aumentem direta ou indiretamente a despesa ou diminuam a receita, nem que alterem a criação de cargos e funções:*

*Art. 33 Ressalvado o disposto no parágrafo único deste artigo, não será admitida emenda que aumente a despesa prevista nos projetos de lei de iniciativa privativa do Prefeito.*

Essa também a posição do Supremo Tribunal Federal, invocando a mesma proibição contida na Constituição Federal:

*Inconstitucionalidade formal caracterizada. Emenda parlamentar a projeto de iniciativa exclusiva do chefe do Executivo que resulta em aumento de despesa afronta o art. 63, I, c/c o 61, § 1º, II, c, da CF. [ADI 2.791, rel. min. Gilmar Mendes, j. 16-8-2006, P, DJ de 24-11-2006.] = ADI 4.009, rel. min. Eros Grau, j. 4-2-2009, P, DJE de 29-5-2009*

*Constituição Federal - Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:*

*I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;*

Comprovando a restrição quanto ao poder de emenda dos Vereadores nos projetos de lei de iniciativa privativa do chefe do Executivo, podemos citar os seguintes julgados:

*Deste modo, conforme solicitado, novo projeto de LC nº 024/16 (fls. 35/42) foi apresentado e encaminhado para a Câmara Municipal em 17.06.16, dando origem à LC nº 849/16, sem observar, no entanto, a realização de nova audiência pública com a participação da população local.*

*Não vieram elementos a evidenciar, no caso, o atendimento dessa condição.*

*Assim se tem entendido neste Colendo Órgão Especial: “Leis relativas a planejamento, ocupação e uso do solo urbano dependem de estudos prévios técnicos e audiência junto às entidades comunitárias que só o Poder Executivo local, por meio de seus órgãos, está apto a realizar.”*

*(...)*

*“Revela-se clara a exigência da participação efetiva da população do Município na elaboração das diretrizes e normas concernentes ao desenvolvimento urbano. Não se trata de simples regra, e, sim, de verdadeira diretriz interpretativa de toda lei relativa ao desenvolvimento humano.” (ADIn nº 0052634-90.2011.8.26.0000 v.u. j. de 27.02.13 Rel. Des. ELLIOT AKEL).*

*Vereador de Ribeirão Preto apresentou projeto de lei, pelo qual propôs a mudança da descrição perimetral de zona de expansão urbana, oferecendo simplificada justificativa, no sentido de que a proposta incluía na referida zona terrenos anexos a certas chácaras de recreio, "adequando a área à crescente demanda habitacional e localização industrial potencializando a utilização da região"*

*...*

*Como se vê, não realizou a Câmara Municipal qualquer estudo, por menor que fosse, que visasse constatar a adequação técnica da mudança, considerando o crescimento ordenado da cidade e o custo da futura instalação dos equipamentos urbanos.*

*Aprovado o projeto, foi o mesmo vetado pelo Prefeito Municipal, que, nesse passo, baseou-se em parecer da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Ambiental, segundo o qual a*

*alteração proposta, pelos motivos anotados, traria prejuízos ao meio ambiente, à qualidade de vida dos cidadãos e ao sistema de trânsito, além de implicar em maiores ônus financeiros para o Município, dada a necessidade de levar à área urbana adensada e nela manter a infraestrutura e os serviços públicos. ...*

*Tais particularidades do processo legislativo que culminou na edição da lei ora impugnada bem evidenciam os vícios formais ocorrentes, os quais implicam na sua inconstitucionalidade, por duas razões fundamentais, de um lado, em virtude da inobservância as regras constitucionais que impõem um processo legislativo integrado pela realização prévia de planos e estudos técnicos, inviáveis no âmbito restrito da Casa legislativa, e de outro, em face da ocorrência de manifesto vício de iniciativa. ...*

***Nesse passo, deve-se observar que, se a Constituição do Estado impôs o "estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano" (artigo 180, caput), a elaboração de "planos, programas e projetos" em matéria urbanística (artigo 180, inciso II), bem como a subordinação da legislação municipal respectiva as diretrizes do plano diretor e, como visto, dos planos parciais que o plano geral devia conter, a conseqüência inafastável é a de que é mesmo do Poder Executivo a iniciativa do processo legislativo, sempre que a matéria reservada à lei seja de tal natureza que reclame a feitura de planos prévios.***

*...*

*O que se tem, por conseguinte, concretamente, é que a aprovação da Lei Complementar n° 884/99, de Ribeirão Preto, cujo projeto, de iniciativa de Vereador, foi oferecido sem qualquer estudo prévio, violou frontalmente o artigo 180, caput e inciso II, e artigo 181, todos da Constituição do Estado, na medida em que desatendeu à diretriz legal estabelecida no plano diretor e que, de qualquer forma, deixou de realizar ou levar em conta planos que, no caso, eram indispensáveis.*

***Não é demais lembrar, a propósito, que a expansão urbana implica em sensível aumento da despesa pública com equipamentos urbanos (luz, água, esgoto, armamento, etc), pormenor esse que, confirmando a necessidade do planejamento integrado das atividades econômico-financeiras e urbanísticas, justifica a conclusão de que a iniciativa legislativa, também em relação a esta última matéria, quando exigente de planejamento prévio, é do Prefeito Municipal***

*As mesmas exigências impostas à instituição do zoneamento comportam ser observadas quando se pretende sua alteração. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original.*

*Imprescindíveis, portanto, prévios estudos ou planejamento administrativo.*

*Essa é a orientação firmada, não de hoje (v.g. ADIn nº 26.089-0/5 j. de 04.11.95 Rel. Des. RENAN LOTUFO; ADIn nº 66.667-0/7- Rel. Des. DANTE BUSANA; ADIn nº 48.421-02 Rel. Des. CUBA DOS SANTOS; ADIn nº 47.198-06 Rel. Des. LUIS DE MACEDO e ADIn nº 24.919-0/0 Rel. Des. BUENO MAGANO), nesse Colendo Órgão Especial, quanto ao ponto:*

*“... a ausência de participação popular não eivou todo o comando normativo da Lei Complementar nº 101/11 de inconstitucionalidade,* ***a falta de estudos e planejamentos prévios acarretou sua incompatibilidade vertical com a Constituição Paulista****.” (ADIn nº 0137555-45.2012.8.26.0000 v.u. j. de 12.12.12 Rel. Des. GUERRIERI REZENDE). “Leis relativas a planejamento, ocupação e uso do solo urbano dependem de estudos prévios técnicos e audiência junto às entidades comunitárias que só o Poder Executivo local, por meio de seus órgãos, está apto a realizar.”*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2070170-12.2013.8.26.0000*

*AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA*

*RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA CAMARA MUNICIPAL DE SOROCABA*

*COMARCA: SÃO PAULO*

*Artigo 5º, “caput”, e artigo 8º, “caput”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 10.586, de 02 de outubro de 2013, do município de Sorocaba, que “cria e amplia cargos, altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 4.491, de 04 de março de 1994, que reorganiza a estrutura administrativa da Fundação da Seguridade Social dos Servidores Públicos Municipais FUNSERV”.*

*O artigo 5º, decorrente de emenda parlamentar, estabelece que o cargo de Assessor Técnico, criado pelo art. 4º como sendo originariamente de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração, continua sendo de provimento em comissão, mas, privativo de funcionário de carreira; ao passo que o artigo 8º, também de origem parlamentar, cria em favor dos servidores benefício de assistência à saúde inexistente no projeto original.*

*VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. Reconhecimento. Versando o dispositivo impugnado sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, não poderiam os vereadores interferir nessa matéria, com significativa mudança no texto original da lei, nem mesmo por meio de emenda aditiva, uma vez que esse poder de apresentar emendas, embora decorra do legítimo exercício da atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, encontra óbice em algumas limitações constitucionais destinadas a evitar exatamente o aumento de despesas não previstas inicialmente e a descaracterização do projeto de lei original. Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente.*

*....*

*De fato, versando o dispositivo impugnado sobre regime jurídico de servidores públicos, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Executivo, não poderiam os vereadores interferir nessa matéria, com significativa mudança no texto original da lei, nem mesmo por meio de emenda aditiva, uma vez que esse poder de apresentar emendas, embora decorra do legítimo exercício da atividade legiferante, própria do Poder Legislativo, encontra óbice em algumas limitações constitucionais destinadas exatamente a evitar o aumento de despesas não previstas inicialmente e a descaracterização do projeto de lei original.*

*Nesse sentido já decidiu o Supremo Tribunal Federal, proclamando que “o poder de emendar - que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis - qualifica-se como prerrogativa deferida aos parlamentares, que se sujeitam, no entanto, quanto ao seu exercício, às restrições impostas, em "numerus clausus", pela Constituição Federal. A Constituição Federal de 1988, prestigiando o exercício da função parlamentar, afastou muitas das restrições que incidiam, especificamente, no regime constitucional anterior, sobre o poder de emenda reconhecido aos membros do Legislativo. O legislador constituinte, ao assim proceder, certamente pretendeu repudiar a concepção regalista de Estado (RTJ 32/143 - RTJ 33/107 - RTJ 34/6 – RTJ 40/348), que suprimiria, caso prevalecesse, o poder de emenda dos membros do Legislativo. - Revela-se plenamente legítimo, desse modo, o exercício do poder de emenda pelos parlamentares, mesmo quando se tratar de projetos de lei sujeitos à reserva de iniciativa de outros órgãos e Poderes do Estado, incidindo, no entanto, sobre essa prerrogativa parlamentar - que é inerente à atividade legislativa - as restrições decorrentes do próprio texto constitucional (CF, art. 63, I e II), bem assim aquela fundada na exigência de que as emendas de iniciativa parlamentar sempre guardem relação de pertinência com o objeto da proposição legislativa” (ADI 973 MC/AP, Rel. Min. Celso de Melo, j. 17/12/1993).*

*No presente caso, como o projeto de lei original, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, teve como objetivo, no art. 5º, criar um cargo de provimento em comissão de livre nomeação e exoneração (comissionado puro),* ***não poderia o Vereador, por meio de emenda modificativa, simplesmente substituir a opção do Prefeito*** *e limitar a ocupação desse cargo (de provimento em comissão) exclusivamente para servidores de carreira, pois, dessa forma - interferindo nos atos de organização e planejamento da Administração o Poder Legislativo, na verdade, estaria criando de um cargo de natureza diversa (e não pretendido pelo Executivo), com evidente descaracterizando do projeto original....*

*Nesse sentido já decidiu este C. Órgão Especial em casos semelhantes:*

*“DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVO ACRESCENTADO PELA CÂMARA AO PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL SEM OBSERVAR O REQUISITO DA PERTINÊNCIA TEMÁTICA. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PREFEITO. SEPARAÇÃO DE PODERES. VÍCIO DE INICIATIVA. EXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA.*

*É inconstitucional a Emenda Parlamentar que acrescentou dispositivo no art. 2º, da Lei Municipal 3.592, de 17 de outubro de 2012, de Ubatuba, que dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Administração Direta do Município de Ubatuba. Ingerência na competência privativa do Chefe do Executivo pelo Poder Legislativo, pois ao Prefeito cabe organizar e executar todos os atos de administração municipal, notadamente os serviços públicos. Ademais, restou desatendida também a pertinência temática. Violação dos arts. 5º, 24, §§ 2º a 5º, '4', 47, II e XI e 144 da Constituição do Estado. Jurisprudência deste Colendo Órgão Especial. Ação procedente” (ADIN nº 0270085-13.2012.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, j. 31/07/2013).*

*....*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DISPOSITIVOS DA LEI Nº 4.132/11, DO MUNICÍPIO DE LENÇÓIS PAULISTA, QUE ALTERA A LEI Nº 3.660/06, ESTATUTO DOS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS. PROJETO DE AUTORIA DO PREFEITO. EMENDA ADITIVA DA CÂMARA. INSERÇÃO DE DISPOSITIVOS PARA LIMITAR O PERÍODO DE ATUAÇÃO DO SERVIDOR COMO MEMBRO DE COMISSÃO JULGADORA DE LICITAÇÕES OU COMO PREGOEIRO, ALÉM DE IMPOR O RODÍZIO DE TODO O QUADRO DE FUNCIONÁRIOS NESTAS FUNÇÕES. VIOLAÇÃO DOS LIMITES AO PODER DE EMENDAR. ALTERAÇÃO DO OBJETO E AUMENTO DE DESPESA PÚBLICA. VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DE PODERES. 1. O projeto de lei encaminhado pelo Prefeito visava oferecer gratificação aos servidores públicos municipais que atuam nas Comissões de Licitações e que atuam como Pregoeiros, bem como inserir no Processo Disciplinar a previsão do termo de ajustamento de conduta. Por outro lado, a emenda aditiva proposta pela Câmara Municipal buscou limitar a atuação do funcionário como membro da Comissão Julgadora de Licitações ou como Pregoeiro ao período máximo de um ano (§ 2º). Além disso, buscou obrigar que todos os funcionários do quadro da Prefeitura atuem naquelas funções, determinando que a recondução só possa ocorrer após o rodízio de todos os servidores (§ 3º).* ***Houve alteração da escolha realizada pelo Prefeito quanto ao objeto da norma, matéria e interesse.*** *Enquanto o projeto original versava sobre a concessão de gratificação específica e sobre a inclusão do termo de ajustamento de conduta ao processo administrativo disciplinar municipal, a emenda parlamentar versou sobre o regime jurídico mesmo dos servidores naquelas funções, impondo regras sobre sua nomeação e sobre o tempo de atuação. 2. Ação procedente” (ADIN nº 0224047-40.2012.8.26.0000, Rel. Des. Artur Marques, j. 08/05/2013).*

Em assim agindo, o Legislativo usurpa a competência privativamente atribuída ao Executivo e, com tal atitude, afronta o princípio da Tripartição dos Poderes, do qual é corolário a regra da iniciativa legislativa (art. 2º c/c o art. 61, § 1º, da Constituição Federal).

A inserção de emendas substanciais que, por sua natureza, descaracterizam e desnaturam a vontade do titular da iniciativa, constitui afronta ao ordenamento jurídico-constitucional. A extrapolação dos limites do poder de emenda, atinge o Texto Constitucional em seus alicerces, em suas vigas mestras representadas pelos princípios constitucionais norteadores de todo o sistema.

Nesse sentido, a modificação dos dispositivos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo pode ocorrer desde que tenha relação direta com a matéria e se respeite a idéia principal, não desnaturando a essência do projeto, conforme se analisa dos seguintes dispositivos da Lei Orgânica:

*Art. 182 Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.*

*...*

*Art. 184 Não serão admitidas emendas que aumentem direta ou indiretamente a despesa ou diminuam a receita, nem que alterem a criação de cargos e funções:*

De acordo com a cartilha elaborada conjuntamente pelo Ministério das Cidades, CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura) e FRENAVRU (Frente de Vereadores pela Reforma Urbana), com o objetivo de informar os vereadores sobre suas responsabilidades na elaboração de planos diretores participativos, aplicáveis também à lei de parcelamento e a delimitação de perímetros urbanos em análise, com o objetivo de capacitá-los para exercer com responsabilidade e competência essa que é uma das atribuições mais importantes do Legislativo, são apontadas algumas condutas sugestivas, que se passa a explanar.

Um dos aspectos mais importantes a ser observado é sobre a metodologia aplicada na definição da demarcação das áreas limítrofes na expansão urbana.

Deve haver muito cuidado com ampliações exageradas do perímetro urbano. O espraiamento da mancha urbana consolidada da cidade, além de gerar impacto negativo nas atividades não urbanas e no meio ambiente, aumenta também o custeio sobre a infraestrutura na implantação de equipamentos públicos, onerando assim o poder público municipal.

A criação de novos empreendimentos (bairros) deverá passar por audiências públicas e estudos de todas as áreas da municipalidade, ou seja, a sua “construção” deverá permear todas as áreas de desenvolvimento econômico (área comercial e industrial) e social (cultura, educação, saúde, segurança, meio ambiente) que transformará essa comunidade com alto nível de urbanismo e cidadania.

A aplicação de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade é de suma importância no momento da “escolha” das áreas que serão loteadas, pois dirimir os vazios urbanos e aplicar o IPTU Progressivo seria de grande valia para a municipalidade, permitindo assim, o preenchimento dos imóveis vazios na área central da cidade. Contudo, vale ressaltar, que se deve exigir também, o pagamento de uma Outorga Onerosa pela alteração de solo rural para urbano e consequente aprovação de novo parcelamento.

Continuando na análise dessas diretrizes, importantíssimo assunto a ser tratado é a forma de distinguir interesses individuais e coletivos na análise das propostas originais do projeto, bem como nas eventuais mensagens e emendas.

Uma Lei de Delimitação de Perímetros Urbanos, essencial para eventuais parcelamentos do solo transformado em urbano trata de muitas questões que envolvem valorização ou desvalorização de propriedades e por isto desperta fortes pressões sobre os agentes públicos encarregados de estabelecer as regras. Estas pressões são ainda mais fortes sobre os vereadores que, além de terem a prerrogativa de aprovarem o projeto, são mais suscetíveis a críticas face ao seu permanente contato com os eleitores.

Embora a grande possibilidade de ilegalidade e inconstitucionalidade de eventual emenda em razão do projeto ser de iniciativa privativa do Executivo e não possuir questões periféricas ou secundárias passíveis de serem emendadas, caso seja apresentada o vereador precisaria avaliar com muito cuidado para identificar se os interesses da coletividade estão presentes numa determinada demanda e se ela é coerente com os objetivos pactuados e estabelecidos na Lei do Parcelamento do Solo Urbano, bem como no Plano Diretor e demais estudos que o originaram.

Por exemplo, se um cidadão pede para que seja mudado o perímetro para urbano apenas no trecho onde está localizada sua propriedade, esse interesse é claramente privado e deve ser levado para o debate, para verificar se é do interesse de todos essa mudança. Se for coerente com os objetivos mais gerais do projeto, a alteração poderá ser incorporada. Mas se trouxer benefício apenas para o proprietário, ela deve ser rejeitada.

Por fim, cabe tratar das emendas apresentadas na última hora, pois há a possibilidade dos vereadores apresentarem emendas no Plenário, no período que antecede a votação. E como não há mais tempo para novas audiências públicas, mesmo quem acompanhou todo o processo participativo da Lei de Delimitação de Perímetros Urbanos pode ser surpreendido com alterações de última hora. Se isto acontecer, todo o processo desenvolvido no Executivo e na Câmara pode se desmoralizar.

As mudanças podem melhorar muito o Projeto de Lei, mas isto deve acontecer em reuniões abertas, devendo ser debatidas por todos interessados em espaços públicos. Mas se, ainda assim, isso acontecer e, se porventura, emendas de “má fé” ou que atendam apenas a interesses particulares forem aprovadas, o prefeito tem a prerrogativa de vetá-las.

Nesse passo, conforme tem ocorrido no cotidiano desta Câmara Municipal com todos demais projetos de lei, todas as emendas apresentadas ao Projeto deverão passar por análise desta Procuradoria anteriormente à sua apreciação em Plenário, para que haja uma segurança jurídica no tocante a legalidade e constitucionalidade de todas as propostas (art. 153, V, RI), com vistas a um exame prévio de admissibilidade pelo Presidente da Casa (Portaria n° 1.804/2017).

Mesmo aquelas emendas apresentadas em Plenário, deverão passar por parecer escrito, ainda que de forma bastante sintetizada, mas com tempo hábil a uma análise ainda que superficial, sobre a sua legalidade e conformidade com o Projeto como um todo.

Finalizando o presente parecer jurídico sobre essa matéria de vital importância ao Município, cabe lembrar que toda análise se pautou no ordenamento jurídico vigente, inclusive em resoluções que embora não tenham força de lei, devem ser observadas de acordo com a realidade e possibilidade de cada cidade. Diante disso, certas diretrizes estabelecidas e desejadas de uma forma geral para qualquer cidade, não devem ser exigidas literalmente nesse projeto, afinal cada Lei de Delimitação de Perímetros Urbanos tem um conteúdo diferenciado, de forma a respeitar o porte do Município, sua história e a região onde se insere, sob pena de não se valorizar a essência de um trabalho tão grandioso.

Citando o saudoso ilustre doutrinador administrativista Hely Lopes Meirelles, ao tratar do poder discricionário do representante eleito pela população:

*“só o administrador, em contato com a realidade, está em condições de bem apreciar os motivos ocorrentes de oportunidade e conveniência na prática de certos atos (...) Só os órgãos executivos é que estão, em muitos casos, em condições de sentir e decidir administrativamente o que convém e o que não convém ao interesse coletivo.”*

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei Complementar, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis, não havendo também qualquer afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

O quorum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o **de maioria simples**, conforme estabelece o artigo 40, inciso I do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim o Projeto de Lei deverá obedecer a discussão e votação únicas, pelo quórum de maioria simples dos Vereadores presentes à Sessão, desde que presentes a maioria absoluta dos membros da Câmara (artigo 39, “a”, § 1º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, Comissão de Turismo e Meio Ambiente, bem como à Comissão de Obras, Planejamento, Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo.

Diante do exposto, quanto à forma, o Projeto de Lei não ostenta vícios regimentais ou legais, devendo ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 12 de março de 2020.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Jurídico

OAB-SP 253.716