**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 0010, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2022, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO, A REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE - OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Senhor Prefeito Municipal, que tem por objetivo a criação e regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, a regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade - Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas e dá outras providências.

Consta da exposição de motivos do Secretário da Pasta, confirmada pela justificativa do Prefeito, anexadas ao projeto de lei o seguinte:

***EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS***

*Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.*

*“Esse projeto tem por objetivo dispor sobre a criação e regulamentação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, a regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas do município de Botucatu.*

*CONSIDERANDO as competências dos Municípios contidas nos incisos I e VII do Art. 30 da Constituição Federal que prevê que:*

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*(...)*

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

*(...).”*

*CONSIDERANDO o previsto no Art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) que dispõe que:*

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

*(...)*

*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:*

*(...)*

*b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;*

*(...)*

*d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;*

*(...)*

*f) a deterioração das áreas urbanizadas;*

*g) a poluição e a degradação ambiental;*

*(...)*

*VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;*

*(...)*

*VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;*

*IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

*X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

*XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;*

*XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;*

*(...)*

*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;*

*XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.*

*XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)*

*(...)*

*XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados. (Incluído pela Lei nº 13.699, de 2018).”*

*CONSIDERANDO o disposto no Art. 181 da Constituição do Estado de São Paulo que prevê que “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”;*

*CONSIDERANDO a aprovação do Novo Plano Diretor Participativo do Município de Botucatu através da Lei nº 1.224/2017;*

*CONSIDERANDO a necessidade de regulamentação de instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor Participativo para melhor ordenamento territorial do Município dentro dos princípios de funções sociais da cidade e da propriedade urbana;*

*Encaminhamos, para Câmara Municipal as minutas de projeto de lei que dispõe sobre a regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade com vistas ao cumprimento da função social da propriedade e da cidade conforme estabelecido no Estatuto da Cidade.*

*Por final, sob o ponto de vista jurídico, acompanha a presente proposta o parecer jurídico que concluiu pela constitucionalidade do projeto de lei, bem como os anexos 1 e 2, que tratam do fator planejamento e Fator distância por capacidade de suporte.*

*Diante do exposto, solicitamos o encaminhamento do presente projeto de lei Câmara dos Vereadores, bem como, desde já, comunicamos a Vossa Excelência que estaremos a disposição dos Senhores Vereadores para expor as razões desta proposta.*

*Arq. Luiz Guilherme Silva*

*Secretário de Habitação e Urbanismo*

Analisando juridicamente o projeto, começando pela criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, importante observar o que dispõe o artigo 71 da Lei 4.320/1964:

*Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.*

*Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.*

*Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.*

*Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.*

Embora juridicamente não se possa conceituar o Fundo como sendo propriamente um órgão da administração pública, inegavelmente é ele um “ente” que recebe, administra e aplica recursos para atendimento das políticas públicas para as quais foi criado, e, sendo desprovido de personalidade jurídica, obrigatoriamente deve estar vinculado a um órgão, no caso, à Secretaria Municipal responsável pelo Planejamento e Desenvolvimento Urbano do Município, conforme se desprende do artigo 2º da propositura, o qual também elenca os recursos que abastecerão tal fundo.

Se desprendo do artigo 3º do projeto de lei que a gestão do fundo será realizada pelo Conselho da Cidade de Botucatu, elencando suas atribuições.

Dispõe o artigo 4º que os “*recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FMDU) deverão ser aplicados na consecução das finalidades previstas no Plano Diretor Participativo de Botucatu*”.

A criação de qualquer ente, tenha ele a denominação que for – Fundo, Conselho, Comissão – para auxiliar a administração na implantação e desenvolvimento das políticas públicas, implicará matéria cujo conteúdo diz respeito à própria organização administrativa do município, sua estruturação, atribuições de secretarias, órgãos e demais entidades, além do próprio orçamento, cujas competências são privativas do Executivo Municipal, nos termos do artigo 32, inciso VIII da Lei Orgânica do Município.

Desta feita, percebe-se que a iniciativa da criação de Fundos Municipais é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, por tratar-se da utilização específica de receitas municipais, com vinculação a realização de serviços específicos.

Alguns conceitos doutrinários informam que: " (...) *o fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados*”.

Logo, por serem desprovidos de personalidade jurídica (pessoa jurídica de direito público interno é o Município) e por não se constituírem em órgãos (órgão é o Conselho), os fundos, obrigatoriamente, devem ser vinculados administrativamente a um órgão do Poder Público.

Criado o Fundo Municipal com vinculação ao Conselho Municipal específico, cumpre destacar que esta vinculação não está a significar que o Conselho será o responsável por sua contabilização e escrituração. Significa, isto sim, que nenhum recurso poderá ter destinação e aplicação sem que tenha sido deliberado politicamente (e tecnicamente) pelo Conselho.

É dizer: a gestão do Fundo deve operacionalizar-se em dois momentos distintos: o primeiro, no qual o Conselho, através de seus membros, discute e delibera acerca da destinação dos recursos do Fundo, ou seja, define quais as prioridades a serem atendidas. No segundo momento, o Conselho vai definir qual o montante de recursos a ser destinado a cada prioridade anteriormente definida. A junção desses dois momentos vai constituir o Plano de Aplicação do Conselho, imprescindível, como se percebe, para que possa ocorrer a liberação dos recursos existentes no Fundo Municipal.

Acerca da utilização dos recursos vinculados aos Fundos Especiais, assim determina o parágrafo único do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

*“Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.*

*Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”*

Ainda, as características básicas dos Fundos Especiais estão assim definidas em recente doutrina:

*1 – Conceituação de fundo especial: Na dinâmica da Administração Pública, alguns programas de trabalho apresentam-se munidos de importância vital e, por isso mesmo, necessitam de um fluxo contínuo de recursos financeiros que lhes garantam desenvolvimento integral e ininterrupto. Nesse sentido, a Administração, através de lei, vincula, associa, ‘amarra’ determinadas receitas públicas a atividades tidas como especiais. Enquanto que para outro setor da atividade pública não importa a origem dos recursos que lhe financiam as ações (impostos próprios, impostos transferidos, aluguel do patrimônio físico, entre outros), o fundo dispõe de receitas definidas, marcadas, carimbadas; aconteça o que acontecer, tais rendas ser-lhe-ão repassadas, sob pena de descumprimento de lei.*

*2 – Características básicas do fundo especial: De um modo geral, esses fundos revestem-se dos seguintes pressupostos: instituem-se através de lei, que é sempre de iniciativa do Poder Executivo (art. 167, IX, da CF); financiam-se mediante receitas especificadas na lei de criação, daí sua autonomia financeira; vinculam-se somente às atividades para cujo atendimento foram criados; dispõem de orçamento próprio, denominado plano de aplicação; transferem para o exercício seguinte eventual saldo positivo apurado em sua movimentação financeira anual; contam com normas especiais de controle e prestação de contas.*

*3 – Personalidade jurídica dos fundos especiais: O fundo especial não dispõe de personalidade jurídica. É parte da política de desconcentração promovida no seio da Administração direta; diferente, pois, da prática da descentralização, em que o ente central transfere a execução dos serviços públicos a outra pessoa jurídica (autarquias, fundações, empresas públicas etc.).*

*4 – Constituição orçamentária dos fundos especiais: Na peça orçamentária, o fundo especial comparece sob a forma de uma atividade funcional programática ou de uma unidade orçamentária, relacionadas, ambas, a um órgão de primeiro escalão existente na estrutura da Administração Pública Centralizada (Secretaria ou Departamento).*

*5 – Movimentação financeira dos fundos especiais: O fundo especial materializa exceção ao princípio do caixa único de que fala o art. 56 da Lei nº 4.320. A entrega dos recursos a ele pertencentes acontece mediante simples repasse de tesouraria. Conta bancária central para conta vinculada do fundo; portanto, simples movimento entre contas do ativo financeiro; isto, claro, não é despesa; dispensa emissão de empenho, que só se materializa quando o fundo realiza, de fato, suas próprias despesas.*

*6 – Ordem cronológica dos pagamentos dos fundos especiais: Conforme o art. 5º da Lei nº 8.666, o instituto da ordem cronológica de pagamentos tem como marco divisor a fonte diferenciada de recursos. Fonte de recursos tem a ver com o destino do dinheiro público. Dessa forma, o fundo especial constitui fonte diferenciada de recursos e, por isso, tem programação específica de desembolsos, isto é, cronologia própria de pagamentos.*

*7 – Processamento da despesa do fundo especial: A despesa desse mecanismo financeiro realiza-se como qualquer outra despesa pública. Integrante da Administração Centralizada, não há por que o fundo dispor de estrutura própria para processamento de seu dispêndio, exceto nos casos em que o alto volume de recursos justifique tal especialização. Nessa linha de raciocínio, o fundo não precisa de um setor de contabilidade, vez que toda a sua movimentação orçamentária e patrimonial será incorporada à Contabilidade Geral do Município.*

No tocante à regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade, mais especificamente quanto à Outorga Onerosa do Direito de Construir e às Operações Urbanas Consorciadas, primeiramente, em sede constitucional, tal regulamentação, adequando o ordenamento territorial, com planejamento e controle da ocupação do solo urbano, 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.*

A regulamentação desses Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas), adequando o ordenamento territorial, com planejamento e controle da ocupação do solo urbano também encontra guarida 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.*

Além de ter respaldo na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica Municipal, a regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade, mais especificamente quanto à Outorga Onerosa do Direito de Construir e às Operações Urbanas Consorciadas, tem sua previsão expressa na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), como se pode notar dos seguintes dispositivos:

*“Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.*

*Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.*

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

*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;*

*II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

*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;*

*....*

*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;*

*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;*

*...*

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

*I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;*

*II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;*

*III – planejamento municipal, em especial:*

*a) plano diretor;*

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

*c) zoneamento ambiental;*

*d) plano plurianual;*

*e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;*

*f) gestão orçamentária participativa;*

*g) planos, programas e projetos setoriais;*

*h) planos de desenvolvimento econômico e social;*

*IV – institutos tributários e financeiros:*

*a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;*

*b) contribuição de melhoria;*

*c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;*

*V – institutos jurídicos e políticos:*

*a) desapropriação;*

*b) servidão administrativa;*

*c) limitações administrativas;*

*d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;*

*e) instituição de unidades de conservação;*

*f) instituição de zonas especiais de interesse social;*

*g) concessão de direito real de uso;*

*h) concessão de uso especial para fins de moradia;*

*i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;*

*j) usucapião especial de imóvel urbano;*

*l) direito de superfície;*

*m) direito de preempção;*

*n)* ***outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso****;*

*o) transferência do direito de construir;*

*p****) operações urbanas consorciadas****;*

*q) regularização fundiária;*

*r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;*

*s) referendo popular e plebiscito;*

*t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;*

*t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;*

*u) legitimação de posse**;*

*VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).*

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

*§ 2oNos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.*

*§ 3oOs instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.*

*...*

*Seção IX - Da outorga onerosa do direito de construir*

*Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.*

*§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.*

*§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.*

*§ º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.*

*Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.*

*Art. 30.* ***Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:***

***I – a fórmula de cálculo para a cobrança;***

***II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;***

***III – a contrapartida do beneficiário.***

*Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.*

*...*

*Seção X - Das operações urbanas consorciadas*

*Art. 32.* ***Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.***

*§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.*

*§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:*

*I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;*

*II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.*

*III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)*

*Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:*

*I – definição da área a ser atingida;*

*II – programa básico de ocupação da área;*

*III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;*

*IV – finalidades da operação;*

*V – estudo prévio de impacto de vizinhança;*

*VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;*

*VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)*

*VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.*

*VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2o do art. 32 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)*

*§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.*

*§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.*

*Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.*

*§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.*

*§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.*

*Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)*

*Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no caput deste artigo, no que couber. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)*

Especificamente no âmbito local, a propositura tem sua previsão principal expressa, especialmente, nos artigos 91 à 94 do PLANO DIRETOR (Lei Complementar 1.224/2017) que dispõem que:

*Art. 8º 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.*

*Art. 17 A Macrozona de Expansão Urbana Controlada compreende as áreas delimitadas entre a Macrozona de Consolidação Urbana e o semi-anel viário rodoviário projetado e correspondente a faixa onde deve ser controlada, por meio de instrumentos legais e de uso e ocupação do solo, a expansão da área urbana, observadas as seguintes diretrizes:*

*I - Priorizar o desenvolvimento de uma cidade compacta e sustentável;*

*II - Estimular a expansão da urbanização a efetiva implantação do semi-anel rodoviário, adaptando a interligação do sistema viário a seu traçado;*

*III - Estimular medidas para que a expansão da urbanização ocorra quando o semi-anel rodoviário estiver consolidado e a maior parte dos vazios urbanos da Macrozona de Consolidação Urbana estiver ocupada;*

*IV - Formular os projetos de parcelamento de solo de acordo com as leis vigentes, especialmente o estudo de impacto de vizinhança;*

*V - Garantir prioridade para a implantação de ocupações social e ambientalmente sustentáveis como agrovilas, novo urbanismo e demais alternativas de baixo impacto ambiental.*

*Art. 22 A política municipal de zoneamento e de estruturação urbana tem como objetivos:*

*I - Orientar, ordenar e disciplinar o crescimento da cidade,* ***através dos instrumentos de regulação que definem a distribuição espacial das atividades****, o adensamento e a configuração da paisagem urbana, no que se refere à edificação e ao parcelamento do solo;*

*CAPÍTULO XIX - DOS INSTRUMENTOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS*

*Art. 77 Os instrumentos jurídico-urbanísticos são as ferramentas necessárias ao cumprimento da função social da propriedade e devem ser regulamentados por meio de leis e normas específicas.*

*Art. 78 Os instrumentos jurídico-urbanísticos têm como objetivos a indução da função social da propriedade, ao direito de construir, ao ordenamento e reestruturação urbana, à gestão ambiental, à regularização fundiária e à proteção do patrimônio.*

*Art. 79 As intervenções no território municipal podem conjugar a utilização de dois ou mais instrumentos jurídico-urbanísticos, com a finalidade de atingir os objetivos do processo de urbanização previsto para o território.*

*Seção IV - Da Outorga Onerosa do Direito de Construir*

*Art. 91 A outorga onerosa do direito de construir é a concessão emitida pelo Município para ampliação do coeficiente de aproveitamento básico ou alteração de uso do solo, mediante contrapartida financeira prestada pelo beneficiário, nos termos do Estatuto da Cidade.*

*§ 1º Lei específica definirá os critérios, condições e procedimentos para o Município outorgar:*

*I - Direito de construir acima do Coeficiente de Aproveitamento Básico adotado na Lei de Uso e Ocupação do Solo do Município, respeitado o Coeficiente de Aproveitamento Máximo;*

*II - Direto de alterar o uso do solo.*

*§ 2º O requerimento de concessão de outorga onerosa do direito de construir poderá ser negado caso se verifique a possibilidade de impacto não suportável pela infraestrutura ou o risco de comprometimento da paisagem urbana.*

*§ 3º Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir serão depositados em Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano a ser criado por lei, excluídos os decorrentes de operação urbana consorciada.*

*Art. 92 É definida como área passível de aplicação da outorga onerosa do direito de construir a Macrozona de Consolidação Urbana, cabendo à lei específica delimitar o perímetro da área de intervenção.*

*Art. 93 A concessão para o pagamento da outorga onerosa não desobriga a apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e demais exigências estabelecidas pela legislação vigente.*

*Seção V - Das Operações Urbanas Consorciadas*

*Art. 94 Lei específica poderá estabelecer operações urbanas consorciadas em áreas que necessitem de transformações estruturais para superar problemas ambientais, sociais e urbanísticos, existentes ou previstos, diante do impacto de novas atividades a serem desenvolvidas em determinadas áreas.*

*Parágrafo único. Consideram-se operações urbanas consorciadas o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Município, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.*

Em breve síntese o projeto contempla em seu artigo 1º diversos conceitos aplicáveis ao tema, como:

*V. Operações Urbanas Consorciadas (OUC): conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área de intervenção urbanística transformações estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.*

*VI. Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAUS): é a autorização emitida pelo Poder Executivo Municipal visando permitir a alteração do uso do solo rural para urbano mediante contrapartida a ser prestada pelo proprietário ou empreendedor.*

*VII. Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): permite que o Poder Público autorize o particular a realizar uma construção acima do coeficiente de aproveitamento básico até o coeficiente de aproveitamento máximo, mediante o pagamento de contrapartida.*

No artigo 6º são trazidos os objetivos da Outorga Onerosa, como instrumento indutor do crescimento equilibrado da cidade: *I. recuperar parte do investimento público para utilização em ações ou projetos de desenvolvimento urbano, em especial nas áreas com carência de infraestrutura, e em políticas especiais como preservação do patrimônio, qualificação urbana, mobilidade urbana e acessibilidade e patrimônio ambiental; II. equilibrar a velocidade e a intensidade de ocupação das áreas do município em acordo com a capacidade de infraestrutura instalada e projetada.*

O conceito de Outorga Onerosa do direito de construir vem disposto no artigo 7º, sendo *a concessão pelo Poder Público de potencial construtivo adicional, mediante o recolhimento de contrapartida financeira, para todos os empreendimentos que se utilizem de coeficiente de aproveitamento além do básico, limitado ao coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido pela Lei Municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.*

*§1º. O recolhimento da contrapartida a título de outorga onerosa não isenta o empreendedor do atendimento de todas as demais exigências urbanísticas previstas nas legislações urbanísticas municipais.*

*§2º. Os recursos auferidos com as contrapartidas financeiras oriundas da outorga onerosa de potencial construtivo adicional serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), excetuado os casos de Operações Urbanas Consorciadas (OUC).*

*§3º. A área passível de aplicação da outorga onerosa do direito de construir atenderá ao previsto no Plano Diretor Participativo do Município do Botucatu.*

Dispõe o artigo 8º que o “*potencial construtivo adicional é bem jurídico dominical, de titularidade da Prefeitura, com funções urbanísticas e socioambientais, e corresponde à diferença entre o potencial construtivo utilizado e o potencial construtivo básico.*

*§1º. Para o cálculo do potencial construtivo adicional deverão ser utilizados:*

*I. o coeficiente de aproveitamento básico 1 (um) estabelecido na Lei Municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo;*

*II. o coeficiente de aproveitamento máximo definido para as zonas de uso conforme Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo;*

*III. o coeficiente de aproveitamento máximo definido em legislação específica de implementação de Operações Urbanas Consorciadas.*

*§2º. Leis específicas que criarem Operações Urbanas Consorciadas em Áreas de Intervenção Urbana poderão fixar coeficientes de aproveitamento máximo distintos dos limites estabelecidos na Lei Municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo mediante Projeto de Intervenção Urbana, mantendo o coeficiente de aproveitamento básico 1 (um).*

*§3º. O requerimento de concessão de potencial construtivo adicional poderá ser negado caso se verifique a possibilidade de impacto não suportável pela infraestrutura ou o risco de comprometimento da paisagem urbana.*

*Art. 9º A contrapartida financeira à outorga onerosa de potencial construtivo adicional será calculada segundo a seguinte equação:*

*C = (At / Ac) x V, onde:*

*C - contrapartida financeira relativa a cada m² de potencial construtivo adicional;*

*At - área de terreno em m²;*

*Ac - área construída computável total pretendida no empreendimento em m²;*

*V - valor do m² do terreno constante na Planta de Valores nos termos da Lei nº 5.093/2019 – ITBI.*

*Fp – Fator planejamento conforme mapa do Anexo 1.*

*§1º. A contrapartida financeira total calcula-se pela multiplicação da contrapartida financeira relativa a cada m² pelo potencial construtivo adicional adquirido.*

*§2º. Na hipótese de um empreendimento envolver mais de um imóvel, deverá prevalecer o maior valor de metro quadrado dos imóveis envolvidos no projeto.*

*Art. 10. O pagamento do valor calculado da outorga onerosa do direito de construir poderá ser parcelado, da seguinte forma:*

*I. 25% na aprovação do projeto e emissão do alvará de construção de obras;*

*II. 25% na instituição do condomínio e seu registro junto ao cartório;*

*III. 50% restantes, no Habite-se.”*

No artigo 11, a propositura passa a tratar da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo ‐ OOAUS, conceituando-a como *a autorização emitida pelo Poder Executivo Municipal visando permitir a alteração do uso do solo rural para urbano, através de parcelamento do solo, bem como implantação de empreendimento previstos na Lei Municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo proprietário ou empreendedor*.

*§1º. A alteração de uso do solo e a contrapartida a ser prestada pelo beneficiário serão os mecanismos utilizados para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização do território de expansão urbana e a recuperação, para a coletividade, da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público.*

*§2º. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa de alteração do uso do solo serão recolhidos serão destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e aplicados conforme as finalidades contidas no art. 4º desta Lei.*

*§3º. A área passível de aplicação da outorga onerosa do direito de construir atenderá ao previsto no Plano Diretor Participativo do Município do Botucatu.*

*§4º Ficam isentos do pagamento da OOAUS os equipamentos públicos de saúde, segurança, educação, esporte, cultura e lazer.*

*Art. 12. A contrapartida financeira à outorga onerosa de alteração do uso do solo será calculada segundo a seguinte equação:*

*Voaus = A (Vtu – Vtr) x (Fdcs)*

*Voaus ‐ valor em reais da OOAUS.*

*A ‐ área total da área/terreno/gleba em metros quadrados.*

*VTu ‐ é o valor do metro quadrado da área/terreno/gleba – referente ao uso urbano, obtido pelos valores médios do metro quadrado dos imóveis particulares de uso comercial, de serviços, institucional, industrial, misto e residencial, da área de localização do imóvel, conforme Planta de Valores nos termos da Lei nº 5.093/2009 - ITBI.*

*VTr ‐ é o valor do metro quadrado da área/terreno/gleba - como uso rural, de acordo com a Tabela referente ao Valor da Terra Nua por hectare (VTN/ha) para fins de apuração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) - Botucatu - SP.*

*VTu‐VTr ‐ é a diferença estabelecida entre o valor da terra urbana do valor da terra rural para cobrança de OOAUS.*

*Fdcs – Fator Distância por Capacidade de Suporte – é o fator que combina a distância da capacidade de suporte, a partir do marco central de melhor infraestrutura disponível no município, conforme definido no Anexo 2 desta Lei.*

*§1º. Na hipótese de um empreendimento envolver mais de um imóvel, deverá prevalecer o maior valor de metro quadrado dos imóveis envolvidos.*

*§2º. Os imóveis ou glebas, cuja área a ser parcelada for abrangida por mais de uma das faixas de aplicação do Fator Distância por Capacidade de Suporte (Fdsc), será aplicado o fator (Fdsc) que apresentar a maior deflação.*

*§3º. O pagamento do valor calculado da outorga onerosa de alteração de uso do solo poderá ser parcelado, devendo ser integralizado como condição prévia para registro do loteamento no cartório, no caso dos empreendimentos regidos pela Lei de Parcelamento do Solo, e para expedição do Alvará de Execução das Obras no caso dos usos previstos na Lei Municipal de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.*

*Art. 13. Caberá ao adquirente, a averbação a margem da matrícula do imóvel, os direitos e obrigações advindos do OOAUS.*

No artigo 14, ao contemplar as disposições gerais, preceitua que “*ficam isentos do pagamento da outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo a implantação de equipamentos públicos comunitários destinados à saúde, educação, esporte e lazer, cultura, dentre outros, bem como os órgãos da administração pública Municipal, Estadual e Federal.”*

Dispõe o artigo 15 que o *“recolhimento da contrapartida a título de outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo não isenta o empreendedor do atendimento das demais contrapartidas exigidas na legislação do Plano Diretor Municipal e/ou Lei de parcelamento do solo urbano, bem como as oriundas do licenciamento ambiental e do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV.*

*Parágrafo único. Nos casos de aprovação de empreendimentos objeto de outorga onerosa do direito de construir ou de alteração do uso do solo, fica a critério do Chefe do Executivo Municipal permutar o valor auferido da contrapartida financeira, de forma complementar ou suplementar, por exigência de contrapartida em execução de obras e/ou elaboração de projetos, devendo ser firmado tal acordo em Termo de Compromisso.”*

Já no artigo 16, começa a ser disposto sobre as operações urbanas consorciadas, as quais *serão definidas em áreas que necessitam de transformações estruturais para superar problemas ambientais, sociais e urbanísticos, existentes ou previstos, diante do impacto de novas atividades a serem desenvolvidas.*

*Parágrafo único. Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas, a modificação de coeficientes e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como a alteração das normas edilícias e a utilização do espaço aéreo mediante a avaliação e mitigação do impacto urbano e ambiental delas decorrentes.*

*Art. 17. São definidas como Áreas de Intervenção de Parques Urbanos, cujo objetivo é a implementação de projetos urbanísticos e de reestruturação, que promovam a dinamização da área, o esporte e o lazer, a mobilidade urbana e a preservação ambiental, a partir do uso sustentável e recuperação das APP’s, as áreas abaixo:*

*I. Entorno do Eixo Ferroviário – trecho Rodovia Marechal Rondon a Fazenda Lageado;*

*II. Entorno dos Rios Urbanos Tanquinho e Lavapés.*

*Art. 18. Cada operação urbana consorciada será objeto de lei municipal específica, que entre outras disposições definirá seu perímetro de incidência, desde que mantidos os objetivos das Áreas de Intervenção de Parques Urbanos, e conterá no mínimo:*

*I. princípios e objetivos da operação;*

*II. definição do estoque de potencial construtivo adicional da área contida no perímetro específico de cada operação urbana consorciada a ser adquirida onerosamente por proprietários e empreendedores interessados na operação;*

*III. plano, programa, índices de controle urbanístico e projetos urbanos básicos de uso e ocupação específicos para as áreas de cada operação urbana;*

*IV. termo de compromisso explicitando as responsabilidades dos agentes do Poder Público, da iniciativa privada e da comunidade local;*

*V. programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação urbana;*

*VI. solução habitacional adequada dentro do seu perímetro ou vizinhança próxima nos casos de remoção dos moradores;*

*VII. estudo de Impacto de Vizinhança e, quando necessário, o Estudo Prévio de Impacto Ambiental;*

*VIII. regulamentação do conselho gestor de cada operação urbana consorciada com a participação de agentes do Poder Público e da sociedade civil envolvidos na operação;*

*IX. fundo específico que receberá os recursos de contrapartidas financeiras decorrentes da outorga onerosa do direito de construir, recolhidas dos empreendimentos a serem implantados nas áreas contidas nos perímetros de cada operação urbana.*

*Art. 19. A proposta de Operação Urbana Consorciada deverá ser aprovada pelo ConCidade Botucatu, após realização de audiência pública.*

*Art. 20. A aprovação de empreendimentos localizados em área de abrangência de operação urbana consorciada fica condicionada ao recolhimento de contrapartida de natureza pecuniária, a ser exigida em função da utilização de potencial construtivo adicional além do coeficiente de aproveitamento básico, a ser revertida para aplicação e investimento no perímetro de abrangência da operação urbana.*

*§ 1º. A fórmula de cálculo da contrapartida pecuniária das operações urbanas consorciadas será a mesma definida nesta Lei específica para a outorga onerosa do direito de construir.*

*§ 2º. Os recursos arrecadados a título de contrapartida pecuniária referida neste artigo serão destinados a fundo específico de cada operação urbana consorciada e administrado por conselho gestor próprio.*

*§ 3º. O pagamento da contrapartida referida neste artigo não isenta o empreendedor do atendimento de projetos de alinhamentos viários, índices de controle urbanístico previstos em planos, programas ou projetos urbanos definidos pela lei específica da operação urbana consorciada.*

Por fim, no artigo 21 são citados os anexos integrantes: Anexo 1 – Fator de planejamento (Fp); Anexo 2 – Fator distância por capacidade de suporte (Fdcs).

Analisando o projeto de lei verifica-se a observância da maioria das disposições impostas pela norma geral municipal do Plano Diretor, bem como da norma matriz do Estatuto da Cidade.

Após a análise do conteúdo específico de referido projeto, se passa a examinar os requisitos formais e diretrizes obrigatórias de uma lei de regulamentação do Plano Diretor, como o caso dessa norma de regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas):

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

No que toca à iniciativa do projeto de lei de regulamentação do Plano Diretor, (Instrumentos do Estatuto da Cidade: Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas), 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 determinado assunto 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 o projeto de lei de regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas), decorre diretamente dele, o qual é 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;*

*...*

*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 do projeto de lei sobre a regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas) derivar diretamente do Plano Diretor, o artigo 52, inciso, XXIII da Lei Orgânica é expresso ao tratar como atribuições do Prefeito “*aprovar projeto de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento para fins urbanos*”.

Ao se analisar o conteúdo do projeto de lei em questão, se afere tratar, ainda de modo mais claro, de típico caso de competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, e não do Poder Legislativo local, visto que aborda em vários dispositivos sobre atribuições de órgãos da administração pública direta e indireta, criação de Fundo Municipal, obedecendo o que dispõe o artigo 32, parágrafo único, inciso VIII da Lei Orgânica, contendo comandos que trazem obrigações ao Poder Público e que dependem de regulação, autorização, análise do órgão municipal competente (Executivo e suas Secretarias).

Desse modo, o Projeto de Lei de regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas) é de iniciativa privativa do senhor Prefeito Municipal, nos termos do artigo 32, IV e VIII, combinado com o 52, XXIII e XXIV da Lei Orgânica:

*Art. 32 A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador e ao Prefeito, bem como aos cidadãos, na forma do art. 34, ressalvadas as hipóteses de iniciativa exclusiva e privativa.*

*Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis sobre:*

*...*

*IV - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;*

*...*

*VIII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública direta ou indireta.*

*Art. 52 Compete ao Prefeito, em cooperação com os poderes atuantes no Município, promover todas as ações necessárias à defesa dos interesses do Município, nos limites da competência Municipal, respeitada ainda a competência de cada Poder.*

*...*

*XXIII - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento para fins urbanos;*

*...*

*XXIV - apresentar à Câmara Municipal, o projeto de Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;*

2 – NECESSIDADE DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

No que se refere à necessidade de audiências públicas na regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas), 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 desses instrumentos:

*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.

Assim também 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 necessidade de audiências públicas, tanto na elaboração, quanto na efetiva regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas), 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.*

Cumpre informar que se a participação popular for insuficiente na elaboração do projeto pelo Executivo, caberá a Câmara Municipal suprir tal lacuna, promovendo maior número de debates e organizando espaços amplos de tomada de decisão.

Se não houvesse nenhuma participação da sociedade, a Câmara deveria considerar a possibilidade de devolver o Projeto de Lei ao Executivo para que ele refizesse a propositura, pois a participação é um elemento essencial na sua concepção. No entanto, isto só deveria ser adotado em casos extremos, quando não houvesse qualquer possibilidade de o Legislativo suprir as deficiências verificadas.

Não obstante, essa discussão não elimina a necessidade de o 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 emendas legislativas ao projeto.

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 nº 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, devem ser observadas pelo 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.

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).

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;*

3 – ASPECTOS FORMAIS E REGIMENTAIS DO PROJETO DE LEI

3.1 – Tramitação pelas Comissões e prazos

Quanto à tramitação do Projeto de Lei de Regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas), 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 e o prazo máximo de tramitação (120 dias – art. 75 RI), parece razoável a essa Procuradoria, de forma a se evitar maiores transtornos no procedimento legislativo, principalmente quanto ao tempo exíguo de tramitação (120 dias), que a regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas) possa ser 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 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).

3.2 – 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 de que é detentor o Poder Legislativo, podemos afirmar que é o 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 Regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas), não seria possível a alteração das diretrizes principais dos instrumentos, nem a modificação das questões sobre o Fundo que receberá os recursos auferidos, ainda mais que pautados pelo Plano Diretor, no entanto, certos requisitos acessórios, conceitos próprios, certas diretrizes poderiam ser alteradas, desde que amparados por norma legal ou estudo que comprove a adequação da alteração.

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:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 157.892-3, DO FORO REGIONAL DE*

*PINHAIS, DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - VARA CÍVEL.*

*AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE PINHAIS.*

*INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE PINHAIS.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL, QUE ALTERA LEGISLAÇÃO SOBRE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO DO MUNICÍPIO DE PINHAIS - EDIÇÃO E PROMULGAÇÃO PELA CÂMARA MUNICIPAL, SEM INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL - INVASÃO DA COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - CONFRONTO COM DISPOSITIVOS DA CARTA ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA - PROCEDÊNCIA DA AÇÃO.*

*Lei Municipal abordando matéria que diz respeito a iniciativa exclusiva do Poder Executivo Municipal, editada e promulgada pelo Poder Legislativo Municipal, confronta com dispositivos da Carta Estadual (arts. 4º, 7º, 150, 151 e 152), interferindo na essência da atividade administrativa do Poder Executivo, motivo pelo qual impõe-se a declaração de inconstitucionalidade da mesma*

*TJSP - Acórdão nº 66.667-0/6 (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR nº 884, de 25 de junho de 1999, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO) (versa sobre a iniciativa legislativa para a expansão da zona urbana e a prévia necessidade de estudos técnicos para a elaboração de planos, programas e projetos urbanísticos)*

*EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal de iniciativa de Vereador que altera, sem planejamento prévio, as zonas de expansão urbana - Ação Direta julgada procedente - Em certos* ***temas urbanísticos, exigentes de prévio planejamento, tendo em vista o adequado desenvolvimento das cidades, a iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito****, sob cuja orientação e responsabilidade se prepara os diversos planos.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N° 154.17906*

*REQUERENTE: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE SANTA ISABEL*

*REQUERIDO: PRESIDENÍTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTTA ISABEL.*

*TJSP: 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.*

*APELAÇÃO CÍVEL N. 1.689.070-5 (NPU 0001636-58.2016.8.16.0118)*

*JUÍZO DE DIREITO ÚNICO DA COMARCA DE MORRETES*

*APELANTE: ROSINA IMÓVEIS LTDA.*

*APELADA: MUNICÍPIO DE MORRETES E OUTRO*

*RELATOR: DESEMBARGADOR MÁRIO LUIZ RAMIDOFF*

*DIREITO CIVIL. DIREITO PROCESSUAL CIVIL. REGISTROS PÚBLICOS. APELAÇÃO CÍVEL. DÚVIDA. AVERBAÇÃO DE DESMEMBRAMENTO EM MATRÍCULA DE BEM IMÓVEL. PARCELAMENTO QUE RESULTA EM LOTES DE METRAGEM INFERIOR À MÍNIMA, ESTATUÍDA EM LEI MUNICIPAL DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO. ALTERAÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR POR DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PRINCÍPIO DA HIERARQUIA NORMATIVA. AMPLIAÇÃO DO PERÍMETRO URBANO DO MUNICÍPIO EXIGE PROJETO ESPECÍFICO. ART. 42-B DA LEI N. 10.257/2001 (ESTATUTO DAS CIDADES). 1. O desmembramento que resulte em lotes de metragem inferior à mínima legalmente exigida, para a zona na qual se localiza a área que se pretende parcelar, impede a sua averbação. 2. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano deverão elaborar projeto específico, restando a aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano condicionada à existência do projeto específico e à obediência às suas disposições. Art. 42-B da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto das Cidades)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 9035047-38.2007.8.26.0000*

*Relator(a): Aloísio de Toledo César*

*Data do julgamento: 02/07/2008*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 6.628/07 do Município de Marília que 'regulamenta o serviço de transporte coletivo urbano no Município de Marília e dá outras providências' - Ato normativo que apesar de advir de projeto de iniciativa do Prefeito sofreu extraordinária mutação por meio de emendas. Desnaturação do projeto configurada - Invasão oblíqua da competência exclusiva do Prefeito para apresentar proposta de lei que disponha sobre concessão ou permissão de serviços públicos. Vulneração ao princípio da separação de poderes. Aumento da despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis - Violação dos artigos 5o, 25, 47, XVIII, e 144, da Constituição Estadual - Pedido julgado procedente.*

Conforme se pode notar, 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.

Ademais, para se ter noção da importância do tema, deflagrou-se uma investigação ministerial denominada "Operação Impacto", na qual os acusados foram denunciados pela prática dos crimes de corrupção passiva e ativa contra a administração pública, notadamente porque, no curso do processo legislativo de elaboração de novo Plano Diretor do Município de Natal, aceitaram promessa de vantagem indevida, para que, no exercício dos mandatos de Vereador do referido município, votassem conforme os interesses de um grupo de empresários do ramo imobiliário e da construção civil.

Este panorama não indica que ao Poder Legislativo é vedada a inclusão de dispositivos em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo senão nos casos em que faltar pertinência temática ou houver aumento da despesa prevista.

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 ideia 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:*

A avaliação do Projeto de Lei, assim como as demandas apresentadas nas audiências públicas e as emitidas pelos próprios vereadores, deve criar uma base técnica e política para que se possa decidir o que deve ser feito: aprovar o projeto sem alterações ou modificá-lo.

Se a decisão for pela alteração, é preciso que se desenhe que tipo de reformulação é necessária: se serão apenas ajustes pontuais, a serem apresentados através de emendas sem alterar a estrutura do Projeto de Lei, ou é necessária uma reelaboração mais geral, que exija a elaboração de um projeto substitutivo.

Se as alterações propostas e aceitas pela Comissão ou pelo relator forem pontuais, o trabalho fica minimizado, pois as mudanças são localizadas. Mas, deve haver muito cuidado, porque às vezes uma pequena modificação num artigo pode trazer alterações relevantes de conteúdo e isto não deve passar desapercebido. Garantir a coerência, clareza e aplicabilidade do texto a ser aprovado é essencial. É necessário ser muito criterioso ao incluir emendas, pois elas podem atender a interesses particulares e não coletivos. Agora, se um grande número de emendas for apresentado, elas podem descaracterizar o texto e a própria proposta do projeto, e se for necessário modificar de forma mais geral o projeto, é melhor propor um substitutivo.

Continuando na análise dessas diretrizes, importantíssimo assunto a ser tratado é a forma de distinguir interesses individuais e coletivos na análise das propostas de emendas.

Uma Lei de Regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas) 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.

O vereador precisa 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 zoneamento apenas no trecho onde está localizado seu lote, 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 de os 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 Regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade (Outorga Onerosa do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas) pode ser surpreendido com alterações de última hora. Se isto acontecer, todo o processo desenvolvido na Câmara pode se desmoralizar.

A Câmara pode 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 Regulamentação do Plano Diretor 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.

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei, 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, 16 de março de 2022.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Jurídico

OAB-SP 253.716