**PARECER JURÍDICO**

PROJETO DE LEI Nº 0008, DE 09 DE FEVEREIRO DE 2022, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata- se de Projeto de Lei, que dispõe sobre Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Botucatu, e dá outras providências.

Consta da exposição de motivos das secretarias envolvidas, confirmada pela justificativa do Chefe do Executivo o seguinte:

***EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS***

*Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.*

*A presente propositura tem por objeto a aprovação do presente projeto de lei que “Dispõe sobre Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Botucatu. “*

*A Constituição Federal, estabelece em seu art. 30, incisos I e VII, dentre as várias competências a de ...”VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; ”*

*O Art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) prevê em seu caput que: ... “A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana ..”, estabelecendo em seus incisos uma série de diretrizes gerais”:*

*Com a aprovação do Novo Plano Diretor Participativo do Município de Botucatu através da Lei nº 1.224/2017, houve a necessidade de revisão da Lei nº 4.953/2008 que dispõe quanto ao Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo para adequação de seus dispositivos ao Plano Diretor Participativo vigente;*

*Assim, o presente projeto de lei vem para atendimento do Estatuto das Cidades, do Plano Diretor vigente, sempre buscando o regular uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, assim como, do equilíbrio ambiental.*

*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 seguintes anexos:*

*Anexo 01 – Zoneamento Urbanístico;*

*Anexo 02 – Permeabilidade e Gabarito, segundo macrozonas e zonas;*

*Anexo 03 – Tabela de parâmetros de controle urbanístico;*

*Anexo 04 – Tabela de exigências de carga e descarga;*

*Anexo 05 – Tabela de dimensões de vagas e áreas de manobra;*

*Anexo 06 – Tabela de atividades permitidas e não permitidas nas zonas e categorização em grupos.*

*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.*

*Respeitosamente,*

*Luiz Guilherme Silva*

*Secretária Municipal de Habitação e Urbanismo*

Primeiramente, em sede constitucional, a regulamentação do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Botucatu, adequando o ordenamento territorial, com planejamento e controle, 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 do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Botucatu 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 estar previsto na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica Municipal, a regulamentação do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Botucatu, adequando o ordenamento territorial, com planejamento e controle da ocupação do solo urbano encontra certas diretrizes gerais na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), como se pode notar dos seguintes dispositivos:

*“Art. 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;*

Todas as regras estabelecidas nessa regulamentação do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo seguem as diretrizes mestres no Plano Diretor, a seguir descritas:

*CAPÍTULO IV*

*DO ZONEAMENTO E ESTRUTURAÇÃO URBANA*

*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;*

*II - Estimular a melhor distribuição espacial da população e de atividades econômicas de forma compatível com o meio ambiente, os serviços urbanos, infraestrutura e equipamentos;*

*III - Promover a integração de usos, com a diversificação de atividades compatíveis para otimizar o aproveitamento da capacidade instalada, equilibrar a distribuição de oferta de trabalho e reduzir custos e deslocamentos;*

*IV - Fortalecer a identidade e a paisagem urbana, mantendo escalas de ocupação compatíveis com seus valores naturais, culturais, históricos e paisagísticos, especialmente na área central, restringindo, na medida do possível, eventos no Largo da Catedral e Paço Municipal, a fim de evitar problemas de trânsito e segurança;*

*V - Utilizar racionalmente o território, considerando sua vocação, infraestrutura e os recursos naturais, mediante controle da implantação e funcionamento de atividades que venham a ocasionar impacto ao meio ambiente urbano;*

*VI - Contribuir para a redução do consumo de energia e melhoria da qualidade ambiental, por meio de parâmetros urbanísticos que minimizem os problemas de drenagem, promovendo a implementação de calçadas e guias drenantes e ampliação das condições naturais de iluminação, aeração, insolação, ventilação das edificações e infiltração da água no solo;*

*VII - Combater a exclusão sócio-territorial no Município, impedindo a criação de áreas mono- funcionais habitacionais muito extensas;*

*VIII - Estimular a adoção de projetos que contemplem medidas construtivas voltadas para a utilização racional dos recursos naturais, inclusive para reciclagem, reaproveitamento e redução do consumo de materiais.*

*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****.*

*CAPÍTULO V*

*DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO*

*Art. 24 São objetivos da política municipal de uso e ocupação do solo promover:*

*I - A qualificação da paisagem;*

*II - A tranquilidade nas áreas residenciais;*

*III - O adensamento populacional e uso misto ao longo dos corredores de transporte;*

*IV - O desenvolvimento dos centros de bairro;*

*V - A proteção dos rios e córregos;*

*VI - A promoção do uso sustentável do solo sob o ponto de vista da qualidade ambiental.*

*Parágrafo único. A política municipal de uso e ocupação de solo deverá compatibilizar os planos de manejo das unidades de conservação, inclusive normas relativas às zonas de amortecimento dessas unidades.*

*Art. 25 São instrumentos para uso e ocupação do solo para os efeitos desta Lei, entre outros:*

*I - Coeficiente de Aproveitamento: relação entre a área construída e a área do terreno;*

*II - Taxa de Ocupação: porcentagem do terreno que está coberta pela projeção da edificação;*

*III - Taxa de Permeabilidade: porcentagem do terreno que não pode ser impermeabilizada;*

*IV - Gabarito: altura máxima das edificações a ser medida da guia do meio fio situada no centro da testada do lote;*

*V - Relatório de Impacto de Vizinhança.*

*Art. 26* ***Por meio de lei específica serão definidos****:*

*I - Os tipos de uso e ocupação do solo;*

*II - A revisão e atualização do Código de Obras, que deverá prever exigências de captação e aproveitamento de águas de chuva para grandes áreas cobertas ou impermeabilizadas, quando a somatória de área total construída for igual ou maior que 750 m²;*

*III - Relatório de Impacto de Vizinhança;*

*IV - Criação de benefícios e incentivos fiscais para comércio e serviços que pretendam se estabelecer em bairros com baixa ocupação destes setores.*

*Art. 27 Para delimitar a distribuição do adensamento e dos usos do solo urbano, serão adotadas as seguintes zonas, passíveis de serem subdivididas em perímetros com diferentes restrições:*

*I - Zonas Predominantemente Residenciais: áreas onde o uso residencial deve ser privilegiado, assim como a arborização e a permeabilidade do solo, permitindo-se usos não residenciais, desde que não incômodos;*

*II - Zonas Corredores ou Predominantemente Comerciais: centro da cidade, centros de bairro, corredores de mobilidade urbana com predominância de usos diversificados;*

*III - Zonas Industriais: áreas com fácil acesso para veículos pesados, adequadas à urbanização e à instalação de indústrias;*

*IV - Zonas Mistas: áreas destinadas à diversidade de usos residenciais e comerciais, residenciais e agrícolas e agrícolas e comerciais;*

*V - Zonas Institucionais: áreas destinadas aos grandes equipamentos públicos, como instituições de ensino superior, centros de exposições, centro cívico e instituições públicas ou de interesse público;*

*VI - Zona Especial de Desenvolvimento Ecológico Econômico: compreende basicamente a Macrozona de Proteção Ambiental, incluindo a faixa de 250 (duzentos e cinquenta) metros do front da Cuesta, e as MZAH 1 e MZAH 2.*

*Art. 28 O gabarito de altura das edificações deverá ser estabelecido, utilizando-se como referência o polígono de tombamento do CONDEPHAAT no entorno da Escola Dr. Cardoso de Almeida, a ser regulamentado em legislação especifica.*

Em breve síntese, o extenso projeto de lei contempla o Zoneamento Urbanístico, dividindo o Perímetro Urbano do Município de Botucatu nas seguintes zonas: Residenciais - ZR; Corredores ou Predominantemente Comerciais -ZCR; Zonas Mistas -ZM; Atenção Ambiental - ZAA; Atenção Hídrica – ZAH; Industriais - ZI; Especiais - ZE (subdivididas em Patrimônio Cultural – ZEPAC, Interesse Turístico – ZEITUR, Proteção Ambiental – ZEPAM e Desenvolvimento Ecológico Econômico – ZEDEE) e Institucionais - ZIn.

Trata também sobre o uso do solo (residencial ou não), estudo de impacto de vizinhança, definindo as diretrizes para as Zonas Especiais do Patrimônio Cultural e de Interesse Turístico, bem como para a Zona Rural.

Por fim, trata da ocupação do solo, das posturas municipais e dos alvarás, trazendo como parte integrante os mapas e tabelas estabelecidos para o Zoneamento urbanístico, Permeabilidade e gabarito, segundo macrozonas e zonas, Parâmetros de controle urbanístico, Exigência de vagas de estacionamento e carga e descarga, Dimensões de vagas e áreas de manobra e Atividades permitidas e não permitidas nas zonas e categorização em grupos, restando revogada a Lei nº 4.953/2008, que regula atualmente a matéria.

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 Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, que seguem as diretrizes mestres do Plano Diretor:

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

No que toca à iniciativa do projeto de lei de regulamentação do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, 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, pode se observar que a lei de regulamentação do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo tem extrema conexão com o Plano Diretor, 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 do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo ter relação direta com o 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, especialmente as Secretarias de Habitação e Urbanismo, Meio Ambiente, 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), bem como de órgão especiais, que integram a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Botucatu, como os Conselhos Municipais (CONCIDADE).

Desse modo, o Projeto de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo 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 do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, 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:

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

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

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

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

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

Ao avaliar o processo participativo realizado pelo Executivo, podemos notar a ocorrência da participação popular, comprovada pela audiência pública realizada em 09 de junho de 2021, conforme ata anexada ao processo, efetivando uma gestão democrática da cidade, conforme determina o artigo 43, inciso II do Estatuto da Cidade:

*“Art. 43.**Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:*

*I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*II – debates,* ***audiências*** *e consultas* ***públicas****;*

*III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;*

*IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”*

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

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

*a) Conferência da Cidade;*

*b) Conselho da Cidade;*

*c) Debates, audiências e consultas públicas;*

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

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

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

Essa efetiva participação popular comprovou-se por meio da ata da audiência pública, juntada ao processo legislativo.

Essa necessidade de audiências públicas, tanto na elaboração, quanto na efetiva regulamentação do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, já ensejou 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, caberia 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 Lei de Parcelamento do Solo, 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 do Legislativo suprir as deficiências verificadas.

No entanto, afere-se a participação popular anterior a tramitação legislativa deste projeto, mesmo que tenham ocorrido algumas mudanças, ainda que de forma pontual, durante todo esse trâmite, o que é um acontecimento natural, afinal se não fosse possível a modificação, não precisaria se debater tanto.

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 - LIMITAÇÕES AMBIENTAIS DO MUNICÍPIO DE BOTUCATU

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

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

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

Com efeito, cabe primeiramente traçar algumas premissas a serem observadas na região Sul e Leste do Município, referente às áreas circundantes da Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada “Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta”, criada pela Lei Municipal nº 4.212/2002, localizada na Macrozona de Atenção Hídrica 1, que consiste num sistema de recreio com 169.401,90 metros quadrados e uma faixa de proteção com 11.990,00 metros quadrados (art. 3º da lei).

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

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

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

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

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

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

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

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

*• Áreas de pastagem degradadas;*

*• Erosão em sulco;*

*• Erosão laminar avançada;*

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

*• Despejo de esgoto doméstico;*

*• Rodovias;*

*• Linha de alta tensão;*

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

*• Uso desordenado;*

*• Área sujeita a incêndio;*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diante do exposto, resta clara a impossibilidade da área de uma unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral, como é o caso do Parque Natural Cachoeira da Marta, incluindo sua zona de amortecimento acima descrita, serem passíveis de eventual parcelamento, afinal são consideradas zona rural, não podendo ser transformadas em perímetro urbano.

Com efeito, tomando-se por base a carta (mapa) juntada aos autos, percebe-se que o bairro Recanto da Amizade, vizinho muito próximo ao Parque da Marta, teve seu zoneamento modificado de zona estritamente residencial para Ce/Se/Ine - unidades de implantação específica, voltadas ao atendimento local, turístico e de lazer.

Por mais que pareça estranho num olhar geral do local, o zoneamento proposto tem base no zoneamento anterior (Lei nº 4953/2008), objeto de revogação por essa propositura, o qual se baseou em normas muito anteriores, conforme se pode deduzir das escrituras de lotes do local, que esse viés urbano já vem estabelecido desde o século passado.

Assim, com o plano de manejo da unidade de conservação elaborado em 2012, essa regulamentação do local como zona urbana, ocorrida há tempos atrás, se encaixa perfeitamente na hipótese de exclusão da zona de amortecimento (área urbana consolidada), afinal se trata de uma área urbana já estabelecida a época.

Desse modo, analisando o estudo (Bairro Recanto da Amizade, Aspectos Jurídicos, Ambientais e Considerações sobre o Projeto de Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Botucatu), anexado à propositura por despacho do Presidente da Câmara Municipal (fls. 63), que tem o objetivo de inviabilizar essa mudança de zoneamento, conclui essa Procuradoria que referida mudança se encontra na discricionariedade do Prefeito Municipal, por mais que os cuidados ambientais na área sejam notórios.

Em debate com os autores do estudo, acompanhado dos Vereadores da Comissão de Constituição e Justiça e os secretários das pastas responsáveis, ficou claro que a mudança pretendida só atenderia a real situação do local, que possui algumas atividades comerciais já estabelecidas há muito tempo, alertando para o fato de que na propositura em análise não foi aberto livremente para toda e qualquer atividade comercial, estando restrita a implantação de buffet, camping, campo de golfe, casas de repouso e spa, cervejaria artesanal, hotel, hotel fazenda, resort, infraestrutura e atividades de ecoturismo, bem como lanchonete, casas de chá, de sucos e similares e, ainda, mercearia, padaria, pousadas, restaurantes e parque natural.

Ademais, conforme se nota a partir do artigo 37, para a implantação dessas atividades, deverão ser observadas as diretrizes do Plano Diretor para a Macrozona, as regras do plano de manejo, dependendo a licença de funcionamento e aprovação do projeto da edificação, das diretrizes emitidas pela Prefeitura Municipal de Botucatu, além de manifestação ambiental e análise do COMDEMA que irão avaliar a viabilidade de sua implantação, definindo as condições de mitigação de seus impactos:

*Art. 37. Poderão ser implantadas e licenciadas as atividades classificadas no Grupo Ce/Se/Ine do Anexo 6 – Tabela 2, nas macrozonas relacionadas no Art. 36 e na Faixa de 250m do Front da Cuesta,* ***desde que sejam observadas as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Participativo vigente para cada Macrozona e/ou atendidos os critérios previstos nos Planos de Manejo das Áreas de Proteção Ambiental, quando for o caso****.*

*§1º Nas áreas onde houver sobreposição de macrozonas, serão aplicáveis as diretrizes e regras mais restritivas, visando à salvaguarda do patrimônio hídrico, natural e ambiental.*

*§ 2º Na Macrozona Rural Oeste, excetuada as áreas abrangidas pela MZAH 2 e 3, além das atividades de comércio e serviço previstas no Grupo Ce/Se/Ine do Anexo 6 – Tabela 2, poderão ser implantadas atividades industriais, que serão objeto de análise especial por parte dos órgãos municipais competentes, que irão avaliar a viabilidade de sua implantação, definindo as condições de mitigação de seus impactos.*

*§ 3º A implantação de quaisquer outras atividades não listadas no Grupo Ce/Se/Ine do Anexo 6 – Tabela 2, de caráter turístico e/ou voltadas para desenvolvimento de pesquisa e tecnologia, principalmente ligadas à fauna e flora, e outros aspectos ambientais, deverão ser objeto de análise especial por parte dos órgãos municipais competentes, que irão avaliar a viabilidade de sua implantação, definindo as condições de mitigação de seus impactos.*

*Art. 38. Fica facultado às atividades classificadas como rurais a obtenção de licença de funcionamento de atividade ou de licença de edificação.*

*Parágrafo único. No caso de atividades rurais caracterizadas como monoculturas e pecuárias que utilizarem produtos químicos ou defensivos agrícolas deverão apresentar, anualmente, relatório ambiental de suas atividades, indicando os impactos da utilização deste produtos/defensivos e as medidas de mitigação adotadas.*

*Art. 39. As atividades previstas no Grupo Ce/Se/Ine do Anexo 6 – Tabela 2 desta Lei deverão dispor, obrigatoriamente, de licença de funcionamento de atividade e da aprovação do projeto da edificação, as quais serão emitidas pela Prefeitura Municipal de Botucatu.*

*§ 1º A aprovação de projeto das edificações previstas no caput deste artigo deverá ser precedida de emissão de Diretrizes Municipais pelo órgão municipal competente, mediante manifestação ambiental e análise do COMDEMA.*

*§ 2º. A análise edilícia do projeto de arquitetura será feita pelo órgão municipal competente, em conformidade com as disposições do Código de Obras Municipal, com os parâmetros definidos nesta Lei, devendo também ser observado o atendimento das demais legislações pertinentes, principalmente as ambientais.*

*§ 3º Os empreendimentos deverão apresentar manifestação do órgão ambiental estadual competente e da concessionária responsável pelo abastecimento de água e tratamento de esgoto.*

*§ 4º Para os empreendimentos que comprovadamente se enquadrarem como de impacto de vizinhança, caberá ao município, no momento da solicitação de licenciamento ou aprovação de projeto arquitetônico, solicitar a elaboração e aprovação do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, sem prejuízo do Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA quando exigido por legislação específica.*

Portanto, o Projeto de Lei cumpre com a legalidade nesse ponto, não trazendo nenhuma aparente disposição que possa acarretar diretamente algum prejuízo à preservação da Unidade de Conservação de Proteção Integral denominada “Parque Natural Municipal Cachoeira da Marta”.

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

Uma das principais limitações a ser observada na elaboração dessa regulamentação, mais especificamente nas regiões Norte e Leste, onde estão localizadas as Macrozonas de Atenção Hídrica 1 e 2, é a APA Botucatu (Área de Proteção Ambiental), estabelecida pelo Decreto Estadual nº 20.960, de 8 de junho de 1983, a qual foi criada no Município de Botucatu, com o intuito de proteger, dentre outros elementos, atributos como as Cuestas Basálticas, Morros Testemunhos das feições geomorfológicas locais, exemplares significativos da flora e fauna regional, o Aquífero Guarani e o Patrimônio Cultural da região, conforme se extrai da “Contextualização e aspectos históricos de criação da APA Botucatu”, constantes do seu Plano de Manejo (página 37, volume 1).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Diante do que foi salientado, a regulamentação do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo próximos a região da APA – Botucatu deve tomar as máximas cautelas possíveis, afinal nessa área devem ser observadas medidas para evitar ou impedir o exercício de atividades causadoras de degradação da qualidade ambiental, especialmente se evitar a implantação de atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de águas, o solo e o ar e a realização de obras de terraplanagem.

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

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

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

Seguindo no exame da legalidade deste projeto, cabe a observância do Código Florestal, o qual estabelece em seu artigo 4º áreas de preservação permanente.

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

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

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

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

*c) ...*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Do Regime de Proteção das Áreas de Preservação Permanente*

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

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

No entanto, o estabelecimento pelo Plano Diretor, dessas áreas como Macrozona Urbana Consolidada ou de Expansão, também inseridas nas Macrozonas de Atenção Hídrica, vindo agora a serem regulamentadas em seu zoneamento, uso e ocupação do solo pelo projeto em análise, não traz prejuízo ao meio ambiente e às APPs, porém resta clara a **impossibilidade** dessa área ser passível de eventual parcelamento na parte em que adentra à área de preservação permanente, além de eventuais áreas verdes a serem reservadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

Numa análise minuciosa das áreas de encosta da Cuesta, é notório se tratar de uma área de risco em constante processo erosivo e essencial que se deva obter especial proteção, conforme já foi explicitado em diversas audiências públicas ocorridas nesta Casa de Leis, como a da ZEPAM das Águas, do Aquífero Guarani, do Plano Diretor, do Parcelamento do Solo entre outras, que deixaram muito clara a importância do abastecimento de água desta cidade e sua dependência quanto ao ciclo de recarga de tal Aquífero.

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

Páginas 3, 4 e 5 do relatório:

**“Introdução**

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

*(...)*

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

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

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

Página 6:

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

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

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

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

Página 10:

“Problemas decorrentes do uso e ocupação e recomendações

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cabe asseverar que o projeto em análise, por regulamentar zoneamento, o uso e a ocupação do solo, deve ter respaldo nesses estudos técnicos científicos realizados, para que não haja o conflito de ideias e programas para a cidade.

Para tanto vejamos:

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

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

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

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

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

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

Além dos notórios problemas, muito tormentoso recordarmos do fatídico dia 10 de fevereiro de 2020, com a tragédia das chuvas, onde ficou comprovado que nossa estrutura urbana não está preparada para as mudanças climáticas atuais, nos fazendo ter que pensar e se debruçar ainda mais sobre como continuar a construir nossa cidade, necessitando de um planejamento urbano ainda mais atento, sério e profundo de como o município pode e deve continuar a se desenvolver.

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

4 – ASPECTOS FORMAIS E REGIMENTAIS DO PROJETO DE LEI

4.1 – Tramitação pelas Comissões e prazos

Quanto à tramitação do Projeto de Lei de Regulamentação do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, 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 do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo 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).

6.2 – 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 do Zoneamento, Uso e ocupação do Solo, não seria possível a alteração de limites das zonas delimitadas, nem a alteração das especificações de cada áreas, 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 2070170-12.2013.8.26.0000*

*AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL DE SOROCABA*

*RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA CAMARA MUNICIPAL DE SOROCABA*

*COMARCA: SÃO PAULO*

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

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

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

*....*

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

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

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

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

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

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

*....*

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

*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.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE nº 2027737-80.2019.8.26.0000*

*Relator(a): Geraldo Wohlers*

*Data do julgamento: 12/06/2019*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Incisos V e VI, do artigo 1º, da Lei nº 5.439/2018, do Município de Taubaté, que estabelecem duas hipóteses adicionais de gratuidade no transporte público coletivo. Dispositivos incluídos no texto legal por emenda parlamentar durante processo legiferante deflagrado pelo chefe do Poder Executivo. Matéria cuja iniciativa legislativa é privativa do Alcaide municipal. Inobservância, pela Câmara, da competência a ela conferida para emendar textos de projetos de lei de iniciativa exclusiva do Prefeito, uma vez que as alterações realizadas aumentaram as despesas decorrentes da execução da citada norma (artigo 63, inciso I, da Constituição federal, c/c o artigo 144 da Carta Política estadual). Parágrafo 3º, do artigo 1º, da mesma lei. Direta relação com as hipóteses de gratuidade previstas nos incisos V e VI, desse artigo. Perda de utilidade. Declaração de inconstitucionalidade por arrastamento. Ação procedente.*

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

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

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 do Zoneamento, Uso e ocupação do Solo 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 nesse Zoneamento, Uso e ocupação do Solo, 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 do Zoneamento, Uso e ocupação do Solo 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 Zoneamento, Uso e ocupação do Solo tem um conteúdo diferenciado, de forma a respeitar o porte do Município, sua história e a região onde se insere, sob pena de não se valorizar a essência de um trabalho tão grandioso.

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

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

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

O quorum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, “o” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI).

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º 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, 28 de março de 2022.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Jurídico

OAB-SP 253.716