**PARECER JURÍDICO**

PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 0021/2022 DE 21 DE OUTUBRO DE 2022, QUE DISPÕE SOBRE ALTERAÇÕES À LEI COMPLEMENTAR 1.224, DE 06 DE OUTUBRO DE 2017 – PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE BOTUCATU, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata- se de Projeto de Lei Complementar nº 0021/2022, que altera dispositivos do Plano Diretor Participativo do Município de Botucatu e também de algumas de suas normas regulamentadoras.

Primeiramente cumpre informar que uma propositura que visa alterações ao Plano Diretor Participativo deve observar o mesmo procedimento necessário à sua elaboração, ainda mais com mudanças significativas, conforme restará analisado.

Em sede constitucional, o Plano Diretor vem tratado no Capítulo da POLÍTICA URBANA, conforme dispõe o artigo 182 da Carta Magna:

*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.*

*§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.*

O Plano Diretor, além de estar previsto na Constituição Federal de 1988, tem seu berço regulatório expresso na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), que nos artigos 39 a 42 dispõe:

*“Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.*

*Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.*

*§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.*

*§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.*

*§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.*

*§ 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.*

*Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:*

*I – com mais de vinte mil habitantes;*

*II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;*

*III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;*

*IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;*

*V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.*

*VI - ...*

*Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:*

*I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;*

*II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;*

*III – sistema de acompanhamento e controle.”*

Com base nas disposições do Estatuto da Cidade e demais normas correlatas podemos observar diversas exigências a serem observadas não só na elaboração do Plano Diretor, como também durante sua fiscalização e implementação, que envolvem alterações pontuais como as do caso em análise.

Cabe deixar claro que estamos tratando de alterações e não de uma revisão ao Plano Diretor, que segundo estabelece o artigo 40 § 3º do Estatuto da Cidade*“a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”*, indicando dessa forma um prazo máximo para a sua revisão.

Continuando na avaliação do tema, cabe apontar o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Botucatu:

*DA POLÍTICA URBANA*

*Art. 126 A política urbana será formulada e executada pelo Poder Público Municipal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de sua população, na forma estabelecida em lei.*

*Parágrafo único. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município é o instrumento legal básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.*

*Art. 127 O exercício do direito de propriedade atenderá a sua função social.*

*Parágrafo único. À propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.*

*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.*

*DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO*

*Art. 134 O Município elaborará o seu Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no qual considerará, em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos.*

*§ 1º O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deverá ser revisto e atualizado de quatro em quatro anos.*

*§ 2º Fica assegurada a participação de entidades comunitárias e Associações de Classe, que deverão ser credenciadas, de acordo com seus objetivos estatutários, pela Câmara Municipal, no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.*

*§ 3º O Poder Executivo deverá enviar à Câmara Municipal o Projeto que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Botucatu até o dia 11 de agosto de 1997.*

*Art. 135 Na elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado observar-se-ão as seguintes normas:*

*I - Quanto ao aspecto físico, conterá disposições sobre:*

*a) sistema viário urbano e rural;*

*b) zoneamento urbano, loteamento urbano ou para fins urbanos;*

*c) edificação e serviços públicos locais.*

*II - Quanto ao aspecto econômico, conterá disposições sobre:*

*a) desenvolvimento econômico;*

*b) integração da economia municipal à regional.*

*III - Quanto ao aspecto social, conterá disposições sobre:*

*a) promoção social da comunidade;*

*b) criação de condições de bem-estar da população.*

*IV - Quanto ao aspecto administrativo conterá disposições sobre a organização institucional.*

*§ 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.*

*§ 2º Até a promulgação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Botucatu, a que se refere o art. 134 desta Lei Orgânica, o Poder Executivo poderá, através de autorização legislativa, estabelecer normas que disponham sobre zoneamento urbano, loteamento urbano ou para fins urbanos.*

*Art. 175 É de competência do Município:*

*I - prever anualmente, na Lei Orçamentária, recursos para fazer face à melhoria, ampliação e manutenção dos serviços de Saneamento Básico do Município;*

*II - integrar no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município o Plano de Saneamento Básico;*

*IV - assegurar a feitura e implantação do Plano Municipal de Drenagem Urbana e Rural, o qual integrará o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município.*

*Art. 187 ...*

*§ 3º Os limites do Distrito Sanitário referido no inciso XI, do presente artigo, constarão do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município.*

Dessa forma, denota-se que o Projeto de Lei em análise cumpre todos os requisitos aqui delineados pela Lei Orgânica.

No que se refere à **necessidade de audiências públicas** nas alterações ou atualizações do Plano Diretor do Município, não há dúvida de que, no processo legislativo 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.

Ao avaliar o processo participativo realizado pelo Executivo, podemos notar a ocorrência da participação popular, efetivando uma gestão democrática da cidade, conforme determina o artigo 43, inciso II do Estatuto da Cidade e o artigo 3º, inciso V do Plano Diretor (LC nº 1.224/2017):

*“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;”*

*“Art. 3º As políticas e normas explicitadas nesta Lei Complementar têm por fim realizar o pleno desenvolvimento das funções sociais do Município e da propriedade, o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes e democratizar o acesso a bens e serviços, com as seguintes diretrizes: ...*

*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.”*

Essa efetiva participação popular pode ser comprovada por meio das audiências públicas promovidas pelo Poder Executivo e realizadas na sede desta Câmara Municipal nos dias 02 e 30 de agosto de 2022, com atas juntadas ao processo legislativo, bem como do que se extrai da justificativa do Projeto de Lei, a qual em breve síntese relata que:

“*...*

*CONSIDERANDO a implantação da Represa do Rio Pardo no Município de Botucatu, que reservará a principal fonte de recurso hídrico de abastecimento da cidade;*

*CONSIDERANDO o previsto na Política Nacional de Recursos Hídricos quanto a competência do Poder Público de proteção de manancial de interesse regional, destinado ao abastecimento das populações atuais e futuras; a obrigação de que seja promovida a utilização racional e integrado dos recursos hídricos; e quanto a prevenção e defesa contra eventos hidrológicos (chuvas, secas e enchentes), sejam eles naturais, sejam decorrentes do mau uso dos recursos naturais;*

*CONSIDERANDO a necessidade de adequação dos objetivos e caracterização das Macrozonas de Atenção Hídrica – MZAH prevendo implantação de usos compatíveis com preservação e conservação ambiental do território municipal, diante do instrumento de planejamento previsto no Plano Diretor relativo à Zona Especial de Desenvolvimento Ecológico e Econômico – ZEDEE;*

*CONSIDERANDO a necessidade de normatização da Zona Especial de Desenvolvimento Ecológico e Econômico – ZEDEE para atender à diretriz do Estatuto da Cidade de regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental;*

*CONSIDERANDO a necessidade de adequação do Plano Diretor Participativo para dinamizar a aplicação dos Institutos Jurídicos e Políticos do Estatuto da Cidade previstos nos itens n e o do inciso V do artigo 4º da Lei Federal nº 10.257/2001, quais sejam, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e transferência do direito de construir;*

*CONSIDERANDO as* ***contribuições encaminhadas pela população no âmbito discussões públicas ocorridas nas Audiências Públicas promovidas pelo município, reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMDEMA e as manifestações dos munícipes via processos administrativos, que contribuíram para o aprimoramento da minuta de projeto de Lei em pauta****.*

Cumpre informar que se a participação popular fosse insuficiente na elaboração do projeto de alteração 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 as alterações ao Plano Diretor, pois a participação é um elemento essencial na sua concepção. No entanto, isto só deveria ser adotado em casos extremos, quando não houvesse qualquer possibilidade de o Legislativo suprir as deficiências verificadas.

No entanto, afere-se uma efetiva 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 postura 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.

Com efeito, as atualizações e as alterações periódicas, tecnicamente elaboradas, do Plano Diretor do Município sempre interferem nas diretrizes e normas do desenvolvimento urbano, cuja política tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, daí porque, como determina o art. 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo, o Município deve assegurar “*a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas*”, assegurando a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

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, as quais, na medida do possível e de acordo com as peculiaridades locais, foram respeitadas pelo Executivo, devendo ser observadas também agora no Poder Legislativo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No que toca ao tema do Conselho da Cidade, cumpre informar que já existe lei autorizando sua criação, embora ainda dependa do chefe do Executivo, por meio de decreto, convocar o primeiro processo eleitoral, para que seja criado oficialmente e pudesse exercer sua atribuição de participação na alteração do Plano Diretor Participativo.

Em breve síntese, 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 de alteração 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.

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.*

*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.*

Quanto à necessidade de audiências públicas, esse é o entendimento consolidado de nossa jurisprudência, conforme pode ser observado no seguinte julgado:

*TJ-RJ, RI 0034721-61.2009.8.19.0000, Rel. Des. Alexandre Varella, DJ 07/04/2011.*

*“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PLANO DIRETOR. ALTERAÇÃO DO PROJETO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE ALTEROU PLANO DIRETOR DA CIDADE. Plano Diretor que introduziu alterações no zoneamento do Município de Barra do Piraí. Na elaboração e execução de planejamento urbano deverá ser assegurada a gestão democrática e participativa da cidade...*

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) e o Princípio da Publicidade (art. 37, CF).

De igual forma, é imprescindível a demonstração do planejamento e estudos técnicos específicos na produção da norma urbanística.

Neste sentido, destaca-se a lição de José Afonso da Silva:

*O planejamento, assim, não é mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são instrumento consubstanciados do respectivo processo.* (Direito Urbanístico Brasileiro, p. 147, Malheiros, ED. 2010).

Neste tocante, destaca-se a constituição da Comissão Organizadora dos Trabalhos de alteração ao Plano Diretor Participativo do Município de Botucatu, através do Decreto Municipal nº 12.434 de 25 de novembro de 2021, com a participação de representantes da Secretaria Municipal do Verde (Meio Ambiente), da Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo, da Procuradoria Geral do Município, do Poder Legislativo, da Sociedade Civil e dos Conselhos (CONDEMA).

Trazendo, ainda, embasamento técnico para a propositura, os autos foram encaminhados para elaboração de parecer técnico quanto à capacidade de adensamento por ocupação residencial e não residencial de baixo impacto das áreas abrangidas pela MZAH4 e 5, conforme delimitação constante no Plano Diretor Participativo, com vistas à definição de parâmetro mínimo de tamanho de lotes que deverá ser exigido nos futuros parcelamento de solo da região, o qual foi realizado pelo Prof. Dr. Luiz César Ribas da Faculdade de Ciências Agronômicas da Unesp, bem como emitida Nota Técnica pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

Portanto, a principal alteração em análise, que consiste na mudança do tamanho mínimo de lotes na MZH4, veio embasada por estudos elaborados pela principal faculdade da cidade (UNESP), juntamente com a empresa responsável pela captação de água (SABESP) na microbacia envolvida, respeitando o que a jurisprudência exige para alterações do Plano Diretor:

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2028374-60.2021.8.26.0000*

*Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 18/05/2022*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face das Leis nº 3.392 e nº 3.393, de 28 de julho de 2020, do Município de Osvaldo Cruz, que promoveram alterações no Plano Diretor (Lei Municipal nº 2.537, de 09 de outubro de 2006), do Município de Osvaldo Cruz, com objetivo de disciplinar a criação e regularização de chácaras urbanas de recreação, de interesse turístico e de eventos. Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária.* ***Ausente demonstração da realização de estudos prévios de natureza técnica*** *que pudessem ser apresentados em audiência pública, a fim de que fosse possível a efetiva discussão dos projetos de que derivaram as leis contestadas, as quais impuseram várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. Ação procedente.*

*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2078947-39.2020.8.26.*

*Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 24/02/2021*

*Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, do Município de Nova Odessa, que "Altera a Lei Complementar nº 10/2006 que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Nova Odessa". Alegação de ausência de prévio estudo técnico e falta de participação popular. Direito urbanístico. Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária.* ***Ausente demonstração da realização de estudos prévios*** *e de audiências públicas para discussão do projeto de que derivou a lei contestada, a qual impôs várias alterações no Plano Diretor. Violação aos artigos 180, inciso II, e 181, § 1º, Constituição Estadual. Ação procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 36, de 05 de fevereiro de 2014, a partir da publicação do acórdão.*

Adentrando ao conteúdo, o artigo 1º do Projeto de Lei traz alterações ao artigo 20 do Plano Diretor que dispõe acerca da Macrozona de Atenção Hídrica.

O *caput* do artigo 3º da Lei Federal nº 6.766/1979, assim dispõe:

*Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.*

  O inciso III do artigo 20 do Plano Diretor dispõe que: “*A ocupação da Macrozona de Atenção Hídrica será permitida desde que atendidos os requisitos que assegurem a manutenção das condições ambientais necessárias à produção de água em quantidade e qualidade para o abastecimento público, devendo ser observados, no mínimo, os seguintes requisitos: (...) ”*

  Dentre as alterações propostas no artigo 1º do Projeto de Lei, destacamos a nova redação pretendida à alínea “b” do inciso III do artigo 20 do Plano Diretor Participativo que visa acrescentar disposição específica quando à exigência de coleta de esgoto em zonas de urbanização específica, bem como acrescentar a alíneas “h” a “n”, com novos requisitos para a ocupação de Macrozona de Atenção Hídrica.

  Destaca-se ainda, a pretensão de se acrescentar uma nova Macrozona de Atenção Hídrica a ser prevista no §1º do artigo 20 do Plano Diretor Participativo, com a sua subdivisão no item 6:

*6. Bacia do Baixo Capivara, Área de Recarga do Aquífero Guarani e Faixa de 250m do front da Cuesta – MZAH 6*

  Na alínea “f” do parágrafo 3º e no novo parágrafo 5º do artigo 20, determina-se que os novos loteamentos deverão respeitar a metragem mínima de lote de 5.000 metros quadrados quando em áreas de urbanização específica, na modalidade condomínio de lotes, alinhando-se com o plano de manejo da APA, conforme restará melhor explicitado mais a frente nesse parecer.

Outrossim, apresenta-se nova metragem permitida para a implantação de novos loteamentos na MZAH4, cujos lotes deverão ter tamanho mínimo de 1.000,00 m² (mil metros quadrados), retirando-a da redação da alínea “h”, do §3º do artigo 20 do Plano Diretor Participativo e incluindo-a na criação da alínea “h.1” do mesmo dispositivo, conforme estudos técnicos da Unesp e Sabesp anteriormente citados.

O artigo 2º do Projeto de Lei visa a alteração da redação do §3º do artigo 21 do Plano Diretor, para se referir à hipótese específica contida na redação proposta para o §5º do artigo 20 do Plano Diretor.

O artigo 3º da minuta do projeto de Lei pretende a alteração do inciso VI do Artigo 27 para acrescentar objetivos e a necessidade de observância de questões ambientais na Zona Especial de Desenvolvimento Ecológico.

  O Artigo 4º acrescenta o inciso V ao artigo 68 do Plano Diretor para incluir dentre as zonas especiais ali especificadas as “Zonas Especiais de Desenvolvimento Ecológico Econômico – ZEDEE”, já previstas anteriormente no plano diretor, conforme redação do seu artigo 27, VI, no entanto, até então não capitulada no referido dispositivo legal, bem como traz nova zona especial, com a inclusão do inciso VI, denominada Zonas Especiais de Proteção Ambiental das Águas, da Segurança Alimentar e do Turismo –ZEPAM Águas.

  Diante da inclusão das Zonas Especiais de Proteção Ambiental das Águas, da Segurança Alimentar e do Turismo, denominada ZEPAM Águas, determina-se suas particularidades com a inclusão dos Artigos 76A, 76B e 76C ao Plano Diretor Participativo, bem como o regramento referente às Zonas Especiais de Desenvolvimento Ecológico Econômico – ZEDEE, com a inclusão do Artigo 76 D do Plano Diretor Participativo, que até então, conforme acima explicitado, resumia-se na breve previsão do artigo 27, VI do Plano Diretor.

O Artigo 6º do Projeto de Lei altera a disposição contida no Artigo 92 do Plano Diretor Participativo referente à outorga onerosa.

  A Outorga Onerosa do Direito de Construir é um instrumento da política urbana municipal, instituído pelo Estatuto da Cidade, que consiste na definição da cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento.

  O Estatuto da Cidade inclui ainda, como parte da seção dedicada à Outorga Onerosa do Direito de Construir, a possibilidade da fixação de áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, tratando-se da Outorga Onerosa de Alteração de Uso.

  A outorga onerosa do direito de construir está prevista no Artigo 91 do Plano Diretor que conceitua o instituto como a *“concessão emitida pelo Município para ampliação do coeficiente de aproveitamento básico ou alteração de uso do solo, mediante contrapartida financeira prestada pelos beneficiários, nos termos do Estatuto da Cidade”.*

  Desta feita, a conceituação trazida pelo Plano Diretor à Outorga Onerosa do Direito de Construir abrange também a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, visando a alteração proposta elucidar a possibilidade de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir bem como da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, pormenorizando, ainda, as áreas passíveis de aplicação de referidos institutos, em atenção ao disposto nos artigos 28, “caput” e 29, “caput” do Estatuto da Cidade, excluindo-se a atual delimitação mais restrita ao perímetro da Macrozona de Consolidação Urbana.

  Em seu Artigo 7º o Projeto de Lei pretende inserir no Plano Diretor do Município os artigos 94A ao 94G, com a previsão do instituto da “Transferência do Direito de Construir”.

  A Transferência do Direito de construir confere ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer seu potencial construtivo em outro lote, ou de vendê-lo a outro proprietário nas áreas em que o Poder Público tenha interesse, baseado no Plano Diretor e devidamente delineado em legislação municipal.

  Referido instituto encontra guarida no artigo 35 do Estatuto da Cidade, que assim dispõe:

*Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:*

*I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;*

*II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;*

*III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.*

*§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.*

*§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.*

A propositura traz as hipóteses nas quais poderá haver a transferência do direito de construir nos incisos do artigo 94-A a ser inserido no Plano Diretor, as quais se enquadram aos fins delineados nos incisos do artigo 35 do Estatuto da Cidade.

Ainda no tocante ao Plano Diretor Participativo, o artigo 8º do Projeto de Lei traz alteração quanto as cartas integrantes da lei, dispostas nos incisos do Artigo 174, bem como em seu artigo 9º pretende o acréscimo do artigo 174-A ao referido Diploma Legal, com a previsão de que “*Os projetos de parcelamento de solo, cuja aprovação prévia ou aprovação final tenha ocorrido em data anterior à vigência desta Lei, terão mantidos os parâmetros vigentes à época da sua aprovação”.*

Em suas disposições gerais o projeto de lei em seu artigo 10 traz disposições que alteram o artigo 7º da Lei nº 6.095, de 02 de setembro de 2019 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano do Município de Botucatu), os quais basicamente visam adequar o dispositivo à nova redação proposta às alíneas “f”, “h” e “h1”do §3º do artigo 20 do Plano Diretor Participativo, bem como ao plano de manejo da APA.

As disposições contidas no Artigo 11 visam a alteração dos artigos 3º e 5º da Lei nº 6.329, de 10 de maio de 2022, que regulamenta a Ocupação do Solo da Macrozona de Atenção Hídrica, inserindo a nova Macrozona de Atenção Hídrica 6 - Bacia do Baixo Capivara, Área de Recarga do Aquífero Guarani e Faixa de 250m do front da Cuesta – MZAH 6, seguindo as diretrizes já direcionadas às MZAH 1, 2 e 3.

O artigo 12 da propositura inclui o parágrafo 3º no artigo 9º e o artigo 13 pretende a inclusão do artigo 12A, ambos da Lei nº 6.337, de 07 de junho de 2022, que trata da regulamentação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade, estabelecendo novas disposições ligadas ao tema.

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, 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).

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

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

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

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

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

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

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

*“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 N.°.985/2000 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 aplicando 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.”*

Com efeito, tomando-se por base as cartas (mapas) juntadas aos autos, o Projeto de Lei cumpre com a legalidade nesse ponto, mesmo que se saiba que qualquer determinação por esta alteração do Plano Diretor não poderia se sobrepor à Lei Municipal nº 4.212/2002, que criou tal unidade de conservação.

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

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

Sua criação declarou como área de proteção ambiental a região situada no Município de Botucatu, especificamente descrita no Anexo II do referido Decreto Estadual, englobando parte do reverso da Cuesta (parte superior), a qual deve ser obrigatoriamente respeitada, com vistas à proteção do eventual impacto ambiental causado por uma 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.*

Portanto, é de relevante importância a demonstração que diversas áreas contempladas nesse Projeto de Lei, respeitem a área de proteção da APA Botucatu, como bem disposto em diversos artigos acima analisados.

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 está discriminado as atividades e empreendimentos PERMITIDOS e NÃO PERMITIDOS.

Segundo a Tese apresentada à Faculdade de Ciências Agronômicas da UNESP - Campus de Botucatu de autoria da Dra. Daniela Polizeli, “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*”.

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:

*“§ 2º 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, conforme se desprende do artigo 25 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.”*

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

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

*...*

*ZONA DE CONSERVAÇÃO DOS MANANCIAIS - ZCM*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*IV - Distritos industriais;*

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

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

Interessante trazer um trecho do parecer desta Procuradoria, exarado na análise da atual Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 6.095/2019), já prevendo a importância da presente regulamentação mais protetiva, especialmente no entorno da represa:

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

Nessa linha, as maiores alterações propostas nesse projeto de lei tratam do respeito aos limites da APA Botucatu, respeitando-se a legalidade nesse ponto.

APPs (Áreas de Preservação Permanente do Código Florestal)

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

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

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

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

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

*c) ...*

*II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:*

*a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d’água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;*

*b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;*

*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 dessas áreas como Macrozona Urbana Consolidada, de Urbanização Específica ou de Expansão, pura e simplesmente, 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 especificamente à área de preservação permanente.

Faixa de Proteção - 250 metros do fronte da Cuesta (art. 162 da LOM)

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 tal lei ainda não ter sido regulamentada, pela inércia do Poder Executivo que tem a competência privativa para tal regulamentação, não exime o Município de cumprir com o estabelecido por sua Lei Orgânica, ainda mais que tal faixa de proteção de 250 metros também foi prevista no artigo 18 do Plano Diretor, estabelecendo essa área como Macrozona de Atenção Ambiental.

Analisando o projeto em apreço percebe-se que esta área foi respeitada e trazida para proteção de diversas outras zonas específicas, como a MZAH 6 - Bacia do Baixo Capivara, Área de Recarga do Aquífero Guarani e Faixa de 250m do front da Cuesta, a ZEDEE - Zonas Especiais de Desenvolvimento Ecológico Econômico e para o instituto da transferência do direito de construir.

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

No tocante aos Princípios de Direito Ambiental, com ênfase no Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado, na Precaução e na Prevenção, cabe considerar a alteração proposta ao Plano Diretor e sua compatibilidade com a proximidade da Cuesta (reverso), região de clara instabilidade geológica, visando não causar ainda mais degradação, com o eventual impacto ambiental dessas novas delimitações.

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 nessa Casa de Leis, como as do Plano Diretor, da ZEPAM das Águas, do Aquífero Guarani, 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.

Outro caso notório, no tocante 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.

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 em qualquer diretriz relacionada ao 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.

Para ficar claro, basta atentarmos para a correta e aplaudida classificação métrica (parcelamento mínimo de 450 metros quadrados) determinada para a área de consolidação urbana 2 (região dos condomínios Vale do Sol, Spazio Verde, Parque das Cascatas), que por suas características hidrográficas, qual seja, cabeceiras de drenagem que se ocupadas de forma não controlada pressionarão de forma altamente destrutiva a já saturada rede hidrográfica que contribui para a área de inundação da região da rodoviária.

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 (200, ou até 160, metros quadrados) 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.

Nesse contexto, também se encontra o relatório técnico do IPT nº 33369 (Carta de Risco de Erosão da Área Urbana de Botucatu), à disposição na Secretaria de Planejamento deste Município, segundo o qual, em breve síntese, toda e qualquer rede hidrográfica será afetada se não compreendido que o sistema de drenagem por escoamento superficial causa sérios danos ambientais, em especial em áreas de alta suscetibilidade a erosão.

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.

No artigo “Rios Urbanos no Oeste Paulista”, de Constantino, se infere que, “*o centro da cidade está inserido na bacia do Ribeirão Lavapés. Ao longo do percurso foi observado três trechos com características distintas. O primeiro trecho é ocupado por chácaras e fundo de quintais residenciais, com a presença de alguma vegetação significativa e a ligação entre os bairros em margens opostas é feita por algumas pontes. No segundo trecho, o Ribeirão Lavapés corta a parte central mais antiga da cidade, e muitas casas estão praticamente “dentro” do rio. O rio apresenta assoreamento e degradação da encosta e da mata ciliar por grande parte do percurso, bem como invasão de edificações na APP. No terceiro trecho encontramos a presença de grandes vazios, devido a proximidade da ferrovia, caracterizada pela presença de antigos galpões desativados. A topografia não permite a integração entre as duas margens. Outro problema constatado é o constante alagamento em áreas pontuais da cidade. No entanto, no percurso realizado constatamos a presença de amplas áreas livres com potencial para a inserção de praças ou do parque linear. O Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Integrado de Botucatu foi aprovado em 2007, demonstrando a preocupação dos técnicos e da população na recuperação e proteção das áreas de fundos de vale. Quanto às APPs, o Plano prevê a elaboração de projetos urbanísticos detalhados que deverão priorizar a preservação das áreas verdes e a produção de espaços de convívio, substituindo a prioridade dos antigos projetos, que era a de promover o fluxo de veículos, com a criação de vias marginais aos córregos. A implantação de parques, equipamentos sociais e de lazer em áreas de fundos de vale apresenta bons resultados no uso pela população além de evitar que estas áreas sejam invadidas ou degradadas. Em Botucatu foram elaborados dois projetos de parques lineares ao longo do ribeirão Lavapés que, no entanto não foram implantados*”. Sendo assim, nota-se que os problemas relacionados a microbacia do rio Lavapés foram diagnosticados, bem como projetos de melhorias já foram apresentados e suas consequências ambientais persistem e são sentidas pela população botucatuense a cada período de chuvas torrenciais.

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

OBSERVAÇÕES DE CUNHO ORIENTATIVO AOS VEREADORES

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

A tramitação do projeto não pode ser sumária e superficial, mas também não pode se alongar indefinidamente, sem cronograma e prazos, se atentando ao processo de participação já realizado que deve ser avaliado e respeitado.

Combate a retenção especulativa de terras e imóveis ociosos

Cabe analisar como a proposta de alteração do Plano Diretor tratou os instrumentos urbanísticos para estimular que as propriedades cumpram sua função social. Por exemplo, uma propriedade de grande dimensão, sem edificação e utilização, localizada em local com infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, provavelmente não está cumprindo sua função social, pois está desocupada em uma região onde seria desejável ocupar e adensar. Mas deve se tomar cuidado para não adotar uma postura rígida. Por exemplo, uma propriedade ou até mesmo uma cidade inteira localizada em uma região de proteção de mananciais pode estar cumprindo uma importante função social, mesmo se não possuir construções. Nesse exemplo, preserva ou mantém seu meio ambiente com qualidade, para que a população possa usufruir deste recurso natural.

Diretrizes para a estruturação territorial

O Plano Diretor e suas alterações devem dar diretrizes para a estruturação territorial do município. Uma das maneiras de se territorializar “a cidade que queremos” é dividir o município em macrozonas, ou seja, em áreas homogêneas, que têm características de urbanização semelhantes e que devem cumprir papéis específicos no futuro do município, estabelecendo diretrizes e objetivos específicos para cada uma. Podem ser marcadas, por exemplo, as áreas de adensamento, de preservação ambiental, de expansão urbana, de urbanização específica, de reestruturação, de contenção ao crescimento, etc. As macrozonas são referências importantes para espacializar a aplicação dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados

Regulamentar os instrumentos urbanísticos

Se os objetivos e diretrizes para as macrozonas estiverem definidos, é mais fácil verificar se os instrumentos urbanísticos foram regulamentados com coerência, pois eles servem para cumprir os objetivos que se pretende alcançar. Por exemplo, se se pretende adensar determinada região, então é necessário utilizar a edificação ou parcelamento compulsório; se objetivo for conter a expansão horizontal, deve-se restringir ou proibir o parcelamento.

Prever o planejamento territorial da zona rural

O Estatuto da Cidade estabeleceu que o Plano Diretor deve abranger tanto a zona urbana como a rural. A experiência no planejamento territorial da zona rural ainda é incipiente no Brasil. No entanto, é importante verificar como a proposta de alteração do Plano Diretor tratou esta zona e se estabeleceu uma estratégia para atendê-la, observando, sobretudo, questões como acessos e estradas vicinais, criação ou fortalecimento de pólos de comércio, serviços e equipamentos sociais, implantação de infraestrutura em urbanizações ainda não regularizadas e ações de desenvolvimento econômico sustentável.

Nesse ímpeto está o principal motivo dessa alteração do Plano Diretor, visando ordenar a urbanização no entorno da Represa do Rio Pardo, aproveitando para regular a urbanização descontrolada ocorrida na Demétria e seus entornos, implantando novas zonas de proteção hídrica, como a MZAH 6, ZEPAM ÁGUAS, bem como regulamentando expressamente o respeito às diretrizes de uma região de APA.

Estabelecer limites para expansão da zona urbana

Um dos aspectos mais importantes a ser observado no Plano Diretor é sobre a metodologia aplicada na definição da demarcação das áreas limítrofes na expansão urbana.

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

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

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

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

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

Em diversos pontos do projeto denota-se claramente uma preocupação com o espraiamento horizontal da cidade, o qual deve ser evitado na medida do possível, sopesando com as necessidades habitacionais e de desenvolvimento, utilizando para isso os instrumentos urbanísticos (parcelamento e utilização compulsória, IPTU progressivo e desapropriação) para a ocupação dos vazios urbanos já com infraestrutura.

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

Portanto, buscar o espraiamento horizontal é devidamente cauteloso, por mais que seja evidente que numa análise geral do perímetro urbano, possa se notar que o crescimento não pode ter outra direção que não o setor OESTE (eixo entre a Rodovia “Castelinho” e a Rodovia Marechal Rondon), devido às limitações da Cuesta Basáltica, do Sistema de Recarga do Aquífero Guarani, da Unidade de Conservação do Parque da Marta, das APPs (áreas de preservação permanente), da APA Botucatu (área de proteção ambiental), da área de captação de água localizada no Rio Pardo, entre outras que impedem o desenvolvimento da cidade em direção às demais regiões.

Diretrizes para o parcelamento do solo

A abertura de loteamentos, implantação de conjuntos habitacionais e criação de condomínios urbanísticos são, em geral, as formas mais comuns de expansão da área urbanizada.

Por isso, é essencial o Plano Diretor estabelecer regras para o parcelamento do solo, questão que é crucial praticamente em todos os municípios, independentemente do seu porte.

O ideal seria a incorporação da legislação de parcelamento no âmbito do Plano Diretor, estabelecendo diretrizes e regras gerais para regulamentar esta atividade imobiliária, pois ela gera forte impacto sobre a cidade, porém não foi essa a opção do nosso legislador, remetendo a edição de uma lei específica, apenas estabelecendo nesse projeto diretrizes gerais.

Preservar as áreas de interesse histórico e cultural relevantes para a identidade da cidade

O Plano Diretor precisa identificar e mapear todos os locais – edifícios, conjuntos urbanos, ambientes ou bairros – considerados como de interesse histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, objetivando sua preservação. Não se trata apenas de apontar os locais que os especialistas consideram de valor patrimonial; é necessário checar se todos os espaços que a população reconhece como importantes para a identidade e memória da cidade ou dos bairros estão incluídos nesta lista.

Estas áreas precisam ser protegidas pelo Plano Diretor através de uma zona especial (mapa 4 do Plano Diretor), que pode ainda criar mecanismos para beneficiar ou compensar os proprietários que preservem esses bens. Um instrumento bastante utilizado com este objetivo é a Transferência do Direito de Construir. Outro aspecto importante é valorizar estas áreas, tornando-as pontos de referência e de interesse para a população e os visitantes, o que reforça a identidade da cidade.

Proteger áreas ambientalmente frágeis e de interesse paisagístico e ecológico e criar um sistema de áreas verdes.

As áreas de interesse ambiental como mananciais, serras, áreas com vegetação significativa, faixas de proteção de córregos, rios e nascentes devem ser demarcadas e gravadas como áreas de proteção ambiental, com grandes restrições à ocupação urbana. O Plano e suas alterações devem criar um Sistema de Áreas Verdes que inclui parques, praças e outras áreas verdes, com restrições de ocupação.

Nesse ponto, o projeto de alteração do Plano Diretor tomou diversas precauções como a criação da Macrozona de Atenção Hídrica 6, da Zona Especial de Desenvolvimento Ecológico e Econômico, da nova ZEPAM ÁGUAS.

ASPECTOS FORMAIS E REGIMENTAIS DO PROJETO DE LEI

No tocante às emendas, cabe trazer à tona mais uma vez algumas diretrizes da Cartilha, elaborada conjuntamente pelo Ministério das Cidades, CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura) e FRENAVRU (Frente de Vereadores pela Reforma Urbana), que tem o objetivo de informar os vereadores quanto ao procedimento do Plano Diretor.

Além das demandas apresentadas pela sociedade, os vereadores, como representantes populares eleitos, podem também encaminhar individualmente propostas e sugestões. Elas devem também ser organizadas e sistematizadas para serem analisadas no seu conteúdo.

Quando for elaborado o texto final para a aprovação, todas essas sugestões precisarão ser consideradas, seja para incorporação ou rejeição, sendo importante divulgar a autoria dos projetos dos vereadores que foram incluídas no texto aprovado.

A avaliação do Projeto de Lei Complementar, assim como as demandas apresentadas nas audiências públicas e as emitidas pelos próprios vereadores, devem 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 as alterações propostas e aceitas pela Comissão ou pelo relator forem pontuais, o trabalho fica minimizado, pois as mudanças são localizadas. Mas, 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 de alteração do Plano Diretor 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.

Na análise das demandas de alterações do projeto, um dos cuidados mais importantes é distinguir os interesses individuais de coletivos. Um Plano Diretor 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 no Plano Diretor e demais estudos que o originaram. Em certos casos, pode haver uma identidade entre um interesse individual e coletivo como ocorre no seguinte exemplo: um cidadão pede para que o Plano determine um terreno para se tornar uma praça pública na frente à sua casa. Certamente ele tem interesses privados, individuais, pois logo atravessando a rua poderá ter uma praça pública. Mas também, a praça pública é de todos e pode servir ao bairro e à cidade, carente desses espaços. Nesse sentido, o interesse é também coletivo e público. Portanto, se essa demanda individual estiver combinada com uma reivindicação pública, então pode ser mais facilmente incorporada à proposta.

Agora, 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, principalmente analisando limitações ambientais locais. Se for coerente com os objetivos mais gerais do Plano, a alteração poderá ser incorporada. Mas se trouxer benefício apenas para o proprietário, ela deve ser rejeitada.

Num Plano Diretor e suas alterações, é muito comum aparecerem um grande número de conflitos entre diferentes grupos que participam do processo. Um dos principais papéis do Legislativo, na elaboração de um substitutivo, é mediar estes conflitos e pactuar soluções negociadas.

Preliminarmente, é importante entender quais são os conflitos, atores e interesses em jogo. Para contornar os conflitos e chegar a um bom resultado é importante buscar alternativas técnicas, fazer reuniões envolvendo os interessados e negociar uma solução pactuada entre todos. Este trabalho deve ser feito antes das plenárias, mas a pactuação precisa ser legitimada em reuniões públicas, onde os acordos possam ser expostos com transparência.

Antes de ir à votação é necessário apresentar, em audiência pública, à sociedade, da mesma forma que já foi feito com o projeto original. Dependendo da quantidade de alterações que foram introduzidas, talvez seja necessária uma nova rodada de reuniões, para explicar e debater as modificações.

Nesse momento é importante mostrar o que mudou no Projeto de Lei - como era antes e como está agora - devendo ser apresentadas quais são as vantagens da nova proposta, pois todo o processo bem sucedido de pactuação de conflitos é um ganho político que deve ser divulgado. É um momento em que os participantes se identificam com o Plano apresentado, se reconhecem no resultado pactuado.

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 do Plano Diretor 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 e públicas. Se o Plano Diretor estiver bem pactuado e for conhecido por todos, diminuem as chances de emendas de última hora, estranhas a todos que participaram. As emendas, quaisquer que sejam, devem ser debatidas por todos 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.

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 Projeto, nos termos do art. 168, IV do Regimento Interno desta Casa de Leis e do artigo 32, IV, combinado com o 52, XIV da Lei Orgânica, é de iniciativa privativa do senhor Prefeito Municipal, uma vez que trata de criação de Plano Diretor.

Contudo, não obstante entendermos que a deflagração do projeto que elabora e institui o Plano Diretor seja de competência privativa do Executivo, o mesmo ao adentrar na Casa Legislativa pode sofrer alteração via emenda.

Com efeito, em razão da matéria (Plano Diretor), sua implementação deve ocorrer por meio de Lei Complementar, conforme dispõe o artigo 29, III da Lei Orgânica e artigo 166, III do Regimento Interno.

O quorum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o **de maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, inciso II “p” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu, por se tratar de projeto de lei que altera Plano Diretor.

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, Meio Ambiente e Assistência Social, Comissão de Obras, Serviços Públicos, Planejamento, Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo e Atividades Privadas (art. 60, III, “h” do RI).**

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, 07 de novembro de 2022.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Jurídico

OAB-SP 253.716