



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 422/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0566/20.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Edir Sales, que autoriza o Poder Executivo a alterar o zoneamento dos lotes identificados como Setor 020, Quadra F009 da Rua do Bosque, para Zona de Estruturação Metropolitana (ZEM), constantes do Mapa de Zoneamento da Subprefeitura da Sé, no Distrito de Santa Cecília.

De acordo com a justificativa, a medida se faz relevante uma vez que o zoneamento determinado pela legislação não estaria adequado para a localidade: "O local está demarcado, no lado ímpar da via, na Rua do Bosque altura do nº 645, como ZEIS - 3 sendo que o ideal para a região é o zoneamento de estruturação metropolitana, como está marcado no lado par da mesma rua".

Requeridas informações ao Poder Executivo, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento manifestou-se contra a aprovação do projeto, nos seguintes termos:

(...)

Desse modo, eventual alteração de zonas de uso no município somente poderá ocorrer quando da revisão do Plano Diretor Estratégico ou da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, conforme se depreende do disposto no § 3º art. 44, do PDE, não havendo na legislação atual qualquer dispositivo que autorize a alteração de zoneamento no Município de forma pontual.

(fls. 27)

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo adiante proposto.

Inicialmente, destaque-se que a Constituição da República, no seu artigo 30, I e II, trata da competência dos Municípios para legislar sobre "assuntos de interesse local" e para "suplementar a legislação federal e estadual no que couber" (artigo 30, I e II da Constituição Federal). Segundo ANTONIO SÉRGIO P. MERCIER, interesse local:

... diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância, requerendo, dessa forma, que se imponha normas próprias.

("Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo", Ed. Manole, 3ª ed., p. 225)

Com relação à matéria de fundo, a propositura insere-se no âmbito do Direito Urbanístico. É da competência do Município legislar sobre a matéria, consoante decorre do preceito constitucional que assegura à Comuna autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o uso adequado do espaço urbano, o que pode ser alcançado, entre outras formas, pelo estabelecimento de categorias de zoneamento (art. 30, inc. I e VIII, Constituição Federal).

Quanto à iniciativa legislativa, nos termos do art. 37, caput, e § 2º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, nada impede a proposição parlamentar, haja vista a inexistência de competência privativa do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo em relação às normas que disponham sobre a ordenação do solo urbano.

Ademais, o E. Supremo Tribunal Federal possui o entendimento segundo o qual as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição (STF, Tribunal Pleno, ADI nº 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, DJe 14.08.08), orientação reafirmada na r. decisão monocrática proferida pelo Exmo. Min. Marco Aurélio, em caso de norma de iniciativa parlamentar que disciplinava aspecto da ordenação da paisagem urbana:

DECISÃO: ORDENAÇÃO DA PAISAGEM URBANA - INICIATIVA DE LEI - PRECEDENTES - RECURSO EXTRAORDINÁRIO - NEGATIVA DE SEGUIMENTO. 1. Eis a síntese do acórdão impugnado mediante o extraordinário (folha 69): AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA. Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, que institui o Projeto "Tapume Educativo" e dispõe sobre o aproveitamento dos tapumes de construções civis como painéis de pintura e de mensagens educativas no Município de Lajeado. Lei que não cria despesas ao executivo ou interfere na organização e funcionamento da administração. Vício de iniciativa não configurado Art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal e do art. 60, II, "d", e 82, VII, ambos da Constituição Estadual. Ausência também de vício material. Mensagens educativas e de cunho social. JULGARAM IMPROCEDENTE A AÇÃO, POR MAIORIA. Os pronunciamentos do Supremo são reiterados no sentido de que a interpretação das regras alusivas à reserva de iniciativa para processo legislativo submetem-se a critérios de direito estrito, sem margem para ampliação das situações constitucionalmente previstas. Nesse sentido: Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.394/AM, relator ministro Eros Grau, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.464/AP, relatora ministra Ellen Gracie, e Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 724/RS, relator ministro Celso de Mello. A reserva de iniciativa material é exceção e surge apenas quando presente a necessidade de se preservar o ideal de independência entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O dever de promover a ordenação da paisagem urbana incumbe ao município, pelo qual respondem indistintamente as instâncias políticas representativas dos interesses locais. 2. Assim, verificada a ausência de proposição normativa tendente a suprimir ou limitar as atribuições essenciais do Chefe do Executivo no desempenho da função de gestor superior da Administração, descabe cogitar de vício formal de lei resultante de iniciativa parlamentar. 3. Nego seguimento a este extraordinário. 4. Publiquem. Brasília, 5 de setembro de 2013. Ministro MARCO AURÉLIO - Relator.

(STF, RE 672210/RS, DJe 18.09.2013, sem grifos no original)

No caso desta propositura, pretende-se alterar uma única quadra correspondente a lotes atualmente previstos como Zona Especial de Interesse Social 3 - ZEIS-3 para Zona Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana - ZEM, definidas pela Lei do Uso e Ocupação do Solo do Município de São Paulo (Lei nº 16.402, de 2016).

Embora restrito a uma única quadra de poucos lotes, a mudança proposta, de ZEIS-3 para ZEM, não é estranha à rua em que localizados, não importando, em princípio, em ofensa à isonomia ou desvirtuamento das diretrizes do Plano Diretor para aquela região, aspectos a serem mais profundamente examinados pela Comissão de Política Urbana.

Do ponto de vista jurídico, o que cabe enfatizar, como condições de validade da lei ora proposta, são: a) a necessidade de estudos prévios, inclusive EIA-RIMA e EIV, por técnicos competentes na matéria; e b) prévia oitiva da população interessada, por meio de audiências públicas a serem convocadas no curso do processo legislativo.

Nesse sentido, a orientação da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme ementa do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101166-80.2019.8.26.0000, tendo por objeto lei do Município de Osasco, julgada inconstitucional, por ausência de prévio estudo de impacto e participação popular (Rel. Des. Ferreira Rodrigues, votação unânime do Órgão Especial, j. 11/09/2019):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de Osasco. Lei Complementar nº 283, de 11 de dezembro de 2014, revogando as alíneas "a" e "b" do inciso II do artigo 75 da Lei nº 1.485, de 12 de outubro de 1978, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; (ii) Lei Complementar nº 285, de 11 de dezembro de 2014, revogando o inciso II do artigo 21 da Lei nº 2.070, de 08 de novembro de 1988, que estabelecia "os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano"; e (iii) Lei Complementar nº 315, de 10 de novembro de 2016, que "cria nova modalidade de outorga

onerosa do direito de construir, altera e acrescenta incisos ao caput do art. 2º da Lei Complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2018". OFENSA ÀS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 180, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. Reconhecimento. Leis impugnadas que, apesar de versarem sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, II), foram votadas e aprovadas sem que seus respectivos projetos tenham sido (previamente) submetidos a estudos técnicos e participação popular. Exigência que abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, ou seja, tudo quanto diga respeito a diretrizes e regras relativas ao desenvolvimento urbano, e não apenas as questões de zoneamento. Ademais, é o próprio texto constitucional que contempla mecanismos de fiscalização, a cargo do Poder Judiciário, para extirpar do ordenamento jurídico qualquer ato (de quaisquer Poderes do Estado) que lhe sejam contrastantes, como ocorre no presente caso, daí porque afastada a hipótese de invasão de seara reservada dos membros eleitos é de ser reconhecida a alegada inconstitucionalidade por ofensa às disposições dos mencionados artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista. Como já foi decidido por este Órgão Especial, "a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com modulação.

(grifos acrescentados)

Por fim, é de se afastar a objeção levantada pelas informações prestadas pelo Executivo, no sentido de que, a teor do disposto no § 3º art. 44, do PDE, não haveria, na legislação atual, "qualquer dispositivo que autorize a alteração de zoneamento no Município de forma pontual". Embora, em tese, se possa argumentar, do ponto de vista técnico urbanístico, que mudanças pontuais de zoneamento não sejam a forma ideal de se rever o Plano Diretor e o zoneamento urbano, juridicamente, a Lei Orgânica do Município, com a redação dada pela Emenda nº 18, de 1995, admite expressamente essa possibilidade:

Art. 46 - A legislação referente ao Plano Diretor e ao zoneamento urbano poderá ser alterada uma vez por ano, observado o disposto no art. 41 desta lei.

§ 1º - Para os efeitos do presente artigo será considerado o ano em que a lei tenha sido aprovada pela Câmara Municipal.

§ 2º - Ficam excluídas do disposto no "caput" deste artigo as alterações constantes de leis específicas que atendam às seguintes condições:

a) sejam aprovadas com o quorum estabelecido para a alteração da Lei Orgânica do Município; e

b) contenham dispositivo que autorize a exclusão do previsto no "caput" deste artigo.

(grifos acrescentados)

Para adequar o projeto à legislação em vigor, propomos o Substitutivo adiante, sem prejuízo da análise do mérito pelas Comissões especificamente designadas para avaliar a conveniência e oportunidade da alteração de zoneamento proposta.

Durante a tramitação do projeto, deverão ser realizadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, VI, da Lei Orgânica do Município.

O projeto dependerá do voto favorável de 3/5 dos membros da Câmara para a sua aprovação, nos termos do art. 40, § 4º, inciso I, da nossa Lei Orgânica, sem prejuízo do disposto no art. 46, "caput" e § 1º da citada Lei.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do Substitutivo que segue, com vistas a: (i) adequar a redação do projeto à melhor técnica legislativa, nos termos da Lei Complementar nº 95/98; (ii) eliminar o caráter "autorizativo" da redação original, já que a alteração de zoneamento pode ser proposta diretamente pelo Legislativo; e (iii) eliminar o dispositivo que estipulava prazo para regulamentação da lei, por tratar-se de função inerente ao Poder Executivo.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0566/20.

Altera o zoneamento dos lotes do Setor 020, Quadra F009, da Rua do Bosque, no Distrito de Santa Cecília, Subprefeitura da Sé.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO DECRETA:

Art. 1º Fica alterado o zoneamento dos lotes localizados no Setor 020, Quadra F009, da Rua do Bosque, para ZONA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA - ZEM, constantes do Mapa de Zoneamento da Subprefeitura da Sé, Distrito de Santa Cecília, anexo à Lei nº 16.402, de 2016, que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico - PDE.

Art. 2º As despesas com a execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 02/06/2021.

Carlos Bezerra Jr. (PSDB) - Presidente - Contrário

Alessandro Guedes (PT) - Contrário

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

Professor Toninho Vespoli (PSOL) - Contrário

Rubinho Nunes (PATRIOTA)

Sandra Tadeu (DEM)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS) - Relator

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 03/06/2021, p. 79

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.