

PUBLICADO DOM 21/05/2004

PARECER Nº 439/2004 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 002/2002

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Nabil Bonduki, subscrito pelo número regimental de vereadores, que visa modificar a redação da Lei Orgânica em seus artigos 13, 40, 41, 70, 144, 148, 149, 150, 151, 152 e 154.

A Lei Orgânica prevê, em seu art. 36, a possibilidade de ser emendada mediante proposta de um 1/3 (um terço) dos membros da Câmara Municipal, do Prefeito ou de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada por, no mínimo 5% (cinco por cento) dos eleitores do Município.

Satisfeito o requisito formal quanto à iniciativa dos projetos de Emenda à Lei Orgânica, passemos a análise das alterações propostas pelo PLO 0002/02, alterações essas que se referem à inclusão, na Lei Orgânica, dos instrumentos de política urbana disponibilizados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), sendo a alteração proposta ao art. 154 a expressão desta finalidade.

Outras medidas se seguem, no entanto, com a finalidade de disciplinar a apresentação e aprovação dos Planos Diretores Regionais e de bairros ou locais, estabelecendo mais precisamente, seus conteúdos e abrangências, quorum de aprovação exigido e competências para proposição e apreciação.

A propositura determina, ainda, a instituição de um Conselho Municipal de Política Urbana “órgão normativo e deliberativo, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público e da população, segundo lei que definirá suas atribuições”.

A alteração proposta para o art. 152 assegura que a destinação dos recursos arrecadados junto à iniciativa privada, através das operações urbanas, deixa de estar vinculada apenas à construção de obras e equipamentos e passa a priorizar “investimentos na implantação de áreas e equipamentos públicos em habitação de interesse social, transporte coletivo, recuperação do patrimônio urbano e sócio-ambiental”, admitindo, para tal, a previsão expressa das operações urbanas no Plano Diretor e a criação de um Conselho Municipal de Política Urbana com poderes normativos e deliberativos.

Inserir no capítulo que trata da política urbana do Município, através da alteração proposta ao art. 159, a exigência cumulativa de apresentação de relatório de impacto ambiental e de vizinhança para as obras ou equipamentos de significativa repercussão ambiental, ou na infra-estrutura, estendendo a todo cidadão interessado, desde que através de suas instâncias representativas e de participação popular, a gratuidade de obtenção de cópia dos relatórios citados, bem como a possibilidade de requisição de audiências públicas para os projetos referidos.

Sob o ponto de vista da compatibilidade entre as disposições existentes na Lei Orgânica, que tratam da política urbana adotada pelo Município, e as adaptações a ela propostas pelo PLO face às inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade, não existe qualquer óbice.

A propositura encontra fundamento no art. 29 da Constituição Federal, art. 36 da Lei Orgânica e no próprio Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/01.

Saliente-se, no entanto, que, para ser aprovada, a proposta deverá ser discutida e votada em 2 (dois) turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal, com um intervalo mínimo de 48 (quarenta e oito) horas entre um turno e outro obrigatoriamente (art. 36, § 2º, da LOM).

Ante todo o exposto somos,
PELA LEGALIDADE.

Todavia, faz-se necessária a apresentação de Substitutivo para sanar a inadequação da falta de padronização no texto quanto à nomenclatura atribuída ao plano regional que, ora é titulado como Plano Diretor Regional (arts. 1º, 2º e 5º) e ora é consignado simplesmente como planos regionais (arts. 3º e 4º) e, ainda, para sanar a ilegalidade contida no art. 7º do projeto original que, ao dispor sobre a criação do Conselho Municipal de Política Urbana, atribui a ele funções normativas e deliberativas. Com efeito, a natureza jurídica do conselho é eminentemente fiscalizatória, exercendo funções de colaboração e controle da Administração, mas não funções administrativas, executivas ou de planejamento, sob pena de confundir-se com a própria Administração.

De fato, os Conselhos, como instrumentos de participação comunitária no governo da comuna, não se destinam a substituir nem a administração municipal nem os órgãos legislativos municipais. São organizações cujo objetivo específico é estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos e, conseqüentemente, fiscalizar a execução das políticas públicas. Concluindo, somente lei de iniciativa exclusiva do Prefeito é que poderia atribuir função deliberativa aos Conselhos uma vez que, nesse caso, acabam por confundirem-se com a própria administração, violando o disposto no art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica Municipal, segundo o qual são de iniciativa privativa do Executivo as leis que disponham sobre organização administrativa.

Portanto, não pode o Poder Legislativo, por meio de Emenda à Lei Orgânica, disciplinar assunto que se inclua no rol das matérias de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, sob pena de ofender o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado e no art. 6º da LOM.

Nesse sentido, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a inserção de matéria de iniciativa do Poder Executivo no texto da Lei Maior:

"E não tem relevo, por outro lado, o fato de estarem as normas impugnadas inseridas na Constituição do Estado do Paraná, e não se tratarem de normas ordinárias. O que importa é que houve usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, a qual não é menos grave por emanar de um Poder Constituinte que, sendo decorrente e meramente autônomo, não pode, evidentemente, sobrepor-se, por via transversa, ao estabelecido pelo Poder Constituinte originário e soberano". (trecho do relatório do Sr. Ministro Octávio Galloti, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 175-1-PR).

Note-se por fim que o texto da Lei Orgânica já contempla um art. 149- A, acrescentado pela Emenda nº 24/01.

Dessa forma, a fim de adequar à proposta às regras de técnica legislativa previstas na Lei Complementar Federal nº 95/98, que dispõe sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, bem como às considerações supra, sugere-se o seguinte substitutivo:

SUBSTITUTIVO Nº /02 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA AO PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0002/02

Modifica a redação dos artigos 13, 40, 41, 70, 144, 148, 149, 150, 151, 152 e 154 da Lei Orgânica do Município de São Paulo

A Câmara Municipal de São Paulo P R O M U L G A :

Art. 1º O inciso XIV do artigo 13º da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

...

XIV - aprovar as diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor, o Plano

Diretor Regional, a legislação de controle de uso, de parcelamento e de ocupação do solo urbano";

Art. 2º O § 4º do artigo 40 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 40. A discussão e votação de matéria constante da Ordem do Dia só poderá ser efetuada com a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara.

...

§ 4º Dependerão do voto favorável de 3/5 (três quintos) dos membros da Câmara as seguintes matérias:

I - zoneamento urbano;

II - Plano Diretor.

III - zoneamento geo-ambiental;

IV - Plano Diretor Regional"

Art. 3º O inciso I do artigo 41 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 41. A Câmara Municipal, através de suas Comissões Permanentes, na forma regimental e mediante prévia e ampla publicidade, convocará obrigatoriamente pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação de projetos de leis que versem sobre:

I - Plano Diretor e Planos Diretores Regionais;

..."

Art. 4º O inciso X do artigo 70 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 70. Compete ainda ao Prefeito:

...

X - propor à Câmara Municipal o Plano Diretor e os Planos Diretores Regionais; "

Art. 5º O artigo 144 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 144. Integram o processo de planejamento os seguintes planos:

I - o Plano Diretor, de elaboração e atualização obrigatórias, nos termos da Constituição da República;

II - o plano plurianual;

III - os Planos Diretores Regionais e de bairro ou locais;

IV - as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

V - a gestão orçamentária e participativa;

VI - a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

VII - o zoneamento ambiental."

Art. 6º O art. 148 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar acrescido do seguinte inciso:

"Art. 148. A política urbana do Município terá por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, propiciar a realização da função social da propriedade e garantir o bem-estar de seus habitantes, procurando assegurar:

...

VI - a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da população na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano."

Art. 7º Fica acrescido ao texto da Lei Orgânica do Município de São Paulo o art. 149 - B com a seguinte redação:

"Art. 149 - B. Fica criado o Conselho Municipal de Política Urbana, órgão fiscalizador, com estrutura colegiada, composto por representantes do Poder Público e da população, segundo lei que definirá suas atribuições".

Art. 8º O art. 150 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 150. O Plano Diretor é o instrumento global e estratégico da política de

desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade.

§ 1º O Plano Diretor deve abranger a totalidade do território do Município, definindo as diretrizes para o uso do solo e para os sistemas de circulação, condicionados às potencialidades do meio físico e ao interesse social, cultural e ambiental e 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, nos termos do art. 5º, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade);

II - a delimitação das áreas em que incidirá o direito de preempção e a fixação do prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência, nos termos do art. 25 da Lei nº 10.257/01.

§ 2º Os Planos Diretores Regionais deverão abranger a área das Administrações Regionais ou das Sub-Prefeituras, quando estas forem criadas, definindo diretrizes urbanísticas, de uso e ocupação do solo e dos sistemas viário, de áreas verdes, de lazer e de equipamentos sociais.

§ 3º Os Plano Diretores de Bairros ou locais deverão ser elaborados por iniciativa dos moradores ou do Executivo, definindo diretrizes urbanísticas e de uso e ocupação do solo locais em acordo com as diretrizes regionais.

§ 4º Será assegurada a participação dos munícipes e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor, dos Planos Diretores Regionais, dos Planos Diretores de Bairro e dos programas de realização da política urbana.

§ 5º Lei específica disciplinará os processos de participação garantindo a informação a todos os munícipes."

Art. 9º O § 1º do art. 151 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar acrescido de inciso V, com a seguinte redação:

"Art. 151. A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor e na legislação urbanística dele decorrente.

§ 1º Para assegurar o cumprimento da função social da propriedade o Município deverá:

...

IV - evitar a retenção especulativa do imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;"

Art. 10. O art. 152 da Lei Orgânica do Município passa a vigorar acrescido de parágrafos com a seguinte redação:

"Art. 152. O Município poderá, na forma da lei, obter recursos junto à iniciativa privada através das operações urbanas.

§ 1º As operações urbanas deverão estar expressamente previstas no Plano Diretor.

§ 2º Os recursos arrecadados deverão priorizar investimentos na implantação de áreas e equipamentos públicos, em habitação de interesse social, transporte coletivo, recuperação do patrimônio urbano e sócio-ambiental.

§ 3º Da lei específica que aprovar a operação urbana constará o plano de operação urbana contendo, no mínimo:

I - finalidades da operação;

II - definição da área a ser atingida;

III - programa básico de ocupação da área;

IV - programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

V - estudo prévio de impacto de vizinhança e de impacto ambiental;

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados;

VII - forma de gestão e controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com

representação da sociedade civil”.

Art. 11. O art. 154 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 154. O Município, para assegurar os princípios e diretrizes da política urbana, poderá utilizar, nos termos da lei, dentre outros institutos, o direito de superfície, a transferência do direito de construir, a requisição urbanística, a contribuição de melhoria, a desapropriação, a servidão administrativa, a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o usucapião especial de imóvel urbano, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a regularização fundiária, a assessoria técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, o referendo popular e o plebiscito.

Parágrafo único. Lei específica regulamentará a concessão especial para fins de moradia."

Art. 12. O artigo 157 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar acrescido do seguinte parágrafo:

"Art.157. O Município instituirá a divisão geográfica de sua área em distritos, a serem adotados como base para a organização da prestação dos diferentes serviços públicos. Parágrafo único. Serão constituídos indicadores de qualidade dos serviços públicos e da infra-estrutura instalada, a serem anualmente aferidos, publicados no Diário Oficial do Município e divulgados por outros meios a toda a população, em especial aos Conselhos de Representantes, aos conselhos setoriais e entidades representativas de participação popular."

Art. 13. O artigo 159 da Lei Orgânica do Município de São Paulo passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 159. Os projetos de implantação de obras ou equipamentos, de iniciativa pública ou privada, que tenham, nos termos da lei, significativa repercussão ambiental ou na infra-estrutura urbana, deverão vir acompanhados de relatório de impacto de vizinhança e relatório de impacto ambiental.

§ 1º Lei específica definirá as situações nas quais deverão ser exigidos relatórios de vizinhança e impacto ambiental, assim como os critérios a serem adotados na sua elaboração.

§ 2º Cópia do relatório de impacto de vizinhança e do relatório de impacto ambiental serão fornecidas gratuitamente quando solicitadas aos moradores da área afetada e suas associações ou a outros cidadãos, através de suas instâncias de representação e participação popular.

§ 3º O órgão público competente deverá realizar audiência pública antes da decisão final sobre o projeto, sempre que requerida, na forma da lei, pelos moradores da área afetada e suas associações ou por outros cidadãos, através de suas instâncias de representação e participação popular."

Art. 14. Esta Emenda entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 05/5/04

Augusto Campos – Presidente

Alcides Amazonas – Relator

A.P. Baratão

Carlos A. Bezerra Jr.

Laurindo

Salim Curiati