



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo: nº 7222/2018

Projeto de Lei nº 16/2018

Autor: Prefeito Municipal

Assunto: Transforma área rural em expansão urbana.

I - Relatório

O Prefeito de Piedade encaminha projeto de lei que tem por finalidade expandir o perímetro urbano sobre área atualmente localizada na Macrozona Rural, mais precisamente, segundo o constante no projeto de lei, no Bairro da Liberdade, registrado no Cartório de Registro de Imóveis de Piedade sob a matrícula nº 22.941, com uma área de 339.941,785 m², pertencente à Edvar de Willi Vassaits e Willy Edgard Vassaitis.

Visando justificar a medida supra, argumenta que no imóvel será implementado um loteamento fechado de chácaras, com áreas iguais ou superiores a 1.000,00 m².

Justifica também, que a proposta do empreendimento foi submetida à análise prévia do Conselho Municipal de Política Urbana de Piedade, obtendo parecer favorável.

Por fim, argumenta sobre a importância da implementação de empreendimentos com esta finalidade, já que geram empregos no município, como também aumentam a arrecadação municipal através de tributos, bem como evitam, com a legalização, a proliferação de loteamentos irregulares.

É a síntese do necessário.

II - Parecer



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

A alteração do perímetro urbano se dá quando as divisas do macrozoneamento da cidade são modificadas, a fim de permitir a mudança da forma de como é utilizado o solo do município.

No caso em apreço, o imóvel hoje localizado na zona rural, com a alteração legislativa, tornar-se-á área de expansão urbana, e para fins de uso e ocupação do solo passará a ser denominada como Zonas de Chácaras.

Deste modo, segundo o que preceitua o art. 19, da Lei 3935/2008, nas Zonas de Chácaras a utilização do solo somente poderá ter as seguintes finalidades:

Art. 18. Para os efeitos desta lei e de sua regulamentação, os diversos usos urbanos são classificados segundo seus requisitos de localização, nas diversas zonas urbanas de que trata o artigo 7º, e seu potencial de gerar conflitos de vizinhança, sendo instituídas as seguintes categorias:

I - Uso Residencial - R, correspondendo a locais de moradia permanente, que incluem:

a) **RL** – uso residencial em lotes - residências unifamiliares isoladas, geminadas ou agrupadas; prédios de apartamentos, "apart-hotéis" e congêneres; conjuntos residenciais implantados em lotes; habitações coletivas de permanência prolongada, como internatos, conventos, asilos e casas de repouso, hotéis excluídos motéis;

(...)

VI - Usos de Turismo e Lazer - **TL**, compreendendo: hotéis, pousadas, restaurantes, clubes esportivos, clubes de campo e congêneres, não enquadrados nas categorias anteriores; (grifo nosso).

Isto posto, impende destacar que a expansão urbana esta prevista na Lei Municipal 3935/2008, nos seguintes termos:

Art. 15. Na Macrozona Rural, constituída como Zona de Uso Disciplinado - ZUD, Zona de Ocupação Controlada – ZOC e Zona Rural - ZOR, caracterizadas nos termos da Lei nº 3.740, de 9 de Outubro de 2.006, que aprovou o Plano Diretor do Município, áreas poderão ser transformadas em urbanas por meio de legislação municipal específica, onde as normas de parcelamento, uso e ocupação do solo deverão:

I - limitar a variedade de usos permitidos nos terrenos, bem como a intensidade e extensão da respectiva ocupação, de forma a minimizar os riscos de poluição dos



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

curtos d'água em cujas bacias estão inseridas;

II - estimular a formação e manutenção de amplas áreas ajardinadas e arborização intensa, garantindo altas taxas de permeabilidade dos terrenos;

III - exigir que os loteamentos residenciais e demais empreendimentos tenham sistema próprio de coleta e tratamento de esgotos, e independentes do sistema público.

§ 1º. Após a solicitação do proprietário do imóvel, **caberá à Prefeitura de Piedade, por intermédio de seu órgão de planejamento, estudar a viabilidade dessas novas áreas de expansão urbana** que, com a obtenção de parecer favorável do Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, enviará projeto de lei à Câmara Municipal para a autorização legislativa.

§ 2º. Essas novas áreas de expansão urbana serão denominadas, para fins de uso e ocupação de solo, como Zonas de Chácaras – ZCH.

§ 3º. Nas ZCH somente poderão ser implantados loteamentos residenciais de baixa densidade, com lotes de área mínima de 1.000,00m². (grifo nosso).

Neste tocante, no mesmo sentido são as disposições da Lei Municipal 3944/2008, que preceitua:

Art. 4º. Na zona rural o parcelamento do solo somente será permitido mediante autorização do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA:

Parágrafo único – Nas áreas transformadas em área de expansão urbana, através de legislação específica, serão admitidos loteamentos e desmembramentos para fins residenciais, com as dimensões de seus lotes definidas na lei de zoneamento do Município. (grifo nosso).

Art. 5º. A elaboração de Plano de Loteamento será precedida pela fixação de diretrizes por parte da Prefeitura, a pedido do interessado em requerimento assinado pelo proprietário do terreno com os seguintes documentos:

(...)

§ 2º - Quando se tratar de imóveis situadas em área rural, antes da expedição das diretrizes e **após a análise da viabilidade técnica de implantação do parcelamento, a Prefeitura deverá enviar projeto de lei à Câmara Municipal para a transformação do imóvel em área de expansão urbana, nos termos estabelecidos pela Lei de Zoneamento.**

§ 3º - Somente após a promulgação da lei, transformando a área em área de expansão urbana, é que será permitida a expedição das diretrizes pela Prefeitura. (grifo nosso)

No que tange ao loteamento fechado, o projeto se apresenta em conformidade com as disposições legais, eis os ditames da Lei Municipal 3944/2008 a respeito do tema:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Art. 43. Os loteamentos, residenciais, comerciais e industriais poderão constituir setores fechados ao tráfego geral, com controle de entrada e saída de veículos e pessoas, desde que:

I - tenham a malha viária interna ao setor com acesso controlado composta exclusivamente por vias locais;

II - mantenham todos os terrenos destinados a uso institucional, fora do fechamento, com acesso por via oficial de circulação sem qualquer tipo de controle;

III - seja constituída pessoa jurídica que assuma legalmente a responsabilidade pela manutenção e operação das vias e dos equipamentos e serviços coletivos no interior do setor com acesso controlado;

IV - atendam às diretrizes emitidas pela Prefeitura, as quais deverão:

a) limitar as dimensões da área controlada, de modo a garantir a livre circulação no interior da área urbana;

b) exigir, quando considerado necessário, a manutenção de lotes externos ao setor com acesso controlado, de modo a viabilizar a instalação de comércio, serviços e outros equipamentos;

(...)

Pois bem, até aqui, o projeto amolda-se as prescrições legais no que tange a intenção do Administrador em expandir o perímetro urbano. Apesar disso, como será demonstrado, ainda não se revela bastante suficiente o cumprimento de todos os requisitos legais que se aplicam ao tema. Isso porque para aprovação de projeto de lei que trate de expansão urbana devem ser cumpridos os requisitos previstos no art. 42 – B, da Lei Nacional 10.257/2001. Vejamos:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

I - demarcação do novo perímetro urbano; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

Como visto acima, o projeto específico deve ser elaborado previamente e deverá conter, no mínimo, todos os requisitos previstos nos incisos acima dispostos. Sendo assim, verificamos numa leitura atenta do projeto de lei em epígrafe, que os estudos técnicos se resumem ao estudo de impacto de vizinhança, a serem realizados posteriormente à aprovação do projeto pela Câmara Municipal, o que contraria as prescrições do art. 42 –B, da Lei 10.257/2001. Vejamos o posicionamento da jurisprudência:

Acórdão nº 66.667-0/6 (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI COMPLEMENTAR nº 884, de 25 de junho de 1999, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO)

(versa sobre a iniciativa legislativa para a expansão da zona urbana e a **prévia necessidade de estudos técnicos para a elaboração de planos, programas e projetos urbanísticos**) EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal de iniciativa de Vereador que altera, sem planejamento prévio, as zonas de expansão urbana - Ação Direta julgada procedente - **Em certos temas urbanísticos, exigentes de prévio planejamento, tendo em vista o adequado desenvolvimento das cidades**, a iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito, sob cuja orientação e responsabilidade se prepara os diversos planos.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 66.667-0/6, da Comarca de SÃO PAULO, em que é requerente o PREFEITO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO, sendo requerido o PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

No mais, cabe ressaltar que, apesar de ter se manifestado o Conselho Municipal de Política Urbana, não foram realizadas audiências públicas, o que contraria os ditames do art. 43, da Lei Nacional 10.257/2001:

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;

V – (VETADO)

Vejamos como tem se manifestado a jurisprudência:

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 1059705-2, DA COMARCA DE TOLEDO - 1ª VARA CÍVEL AGRAVANTE: ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES E AMIGOS DO JARDIM LA SALLE DE TOLEDO AGRAVADOS: MUNICÍPIO DE TOLEDO DAL BOSCO ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES LTDA. RELATOR ORIGINÁRIO: DESEMBARGADOR GUIDO DÓBELI RELATORA DESIGNADA: DESEMBARGADORA MARIA APARECIDA BLANCO DE LIMA AGRAVO DE INSTRUMENTO.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE NUNCIAÇÃO DE OBRA NOVA. DECISÃO AGRAVADA QUE DEIXOU DE CONCEDER O PEDIDO LIMINAR PARA EMBARGO DA OBRA. MODIFICAÇÃO DO ZONEAMENTO MUNICIPAL PELA LEI N.º 2.070/2011. **ALTERAÇÃO QUE CONSTOU APENAS NO MAPA ENCAMINHADO À CÂMARA DE VEREADORES EM CONJUNTO COM O PROJETO DE LEI SEM TER SIDO SUBMETIDA À DISCUSSÃO PÚBLICA**, HIPÓTESE DE FAVORECIMENTO DE EMPRESA DO RAMO DA CONSTRUÇÃO CIVIL NÃO AFASTADA. IMPERIOSIDADE DA APLICAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE, PREVISTA NO ART. 43 DA LEI N.º 10.257/2001 (ESTATUTO DA CIDADE). **AUSÊNCIA DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMPROMETENDO A REALIZAÇÃO DO DIREITO À CIDADE E GARANTIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES URBANÍSTICAS**. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO (por maioria). (grifo nosso)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Por derradeiro, cabe-nos sugerir aos vereadores desta Casa que diligenciem até o local, o qual se almeja incluir na expansão urbana, ou até o setor competente da prefeitura, a fim de verificar se a área encontra-se dentro de Zona de Conservação Ambiental, ou em Zona de Conservação de Mananciais, previstos na Lei Municipal nº 4289/2013. Isso porque não conseguimos nos situar no mapa anexo ao projeto.

Tal orientação visa resguardar uma hipotética infringência as Leis Municipais 3935/2008 e 4289/2013. Vejamos:

Lei 3935/2008.

Art. 12. A Zona de Conservação Ambiental – ZCA é destinada à implantação exclusiva de usos que garantam a ampla manutenção de superfícies permeáveis recobertas por vegetação como os parques públicos, sendo admitidos empreendimentos privados semelhantes, como os clubes e hotéis recreativos com baixíssimos índices de ocupação, desde que preservem, em caráter permanente, o atributo protegido.

Parágrafo único. Na Zona de Conservação Ambiental – ZCA não é permitido qualquer loteamento do solo para fins urbanos.

(...)

Art. 49. Será dado prosseguimento aos processos de aprovação de loteamentos com diretrizes já estabelecidas pelo Poder Executivo anteriormente à aprovação da presente lei, os quais poderão ser analisados e aprovados à luz da legislação anterior, **desde que não comprometam áreas de mananciais ou de preservação permanente.** (grifo nosso).

Lei 4289/2013.

Art.3º - As áreas compreendidas pela Bacia do Rio Pirapora e pela Bacia do Rio Sarapuí, delimitadas pelas divisas constantes no mapa anexo a esta lei, passam a compor a Zona de Conservação de Mananciais – ZCM, definida nos termos do artigo 12 da Lei 3935/2008.

Parágrafo único. Nas porções das bacias do Rio Pirapora e do Rio Sarapuí que já são abrangidas pela Zona de Conservação Ambiental ou pela Área de Proteção Ambiental de Itupararanga, estas, por serem mais restritivas, permanecem inalteradas.

Eis o posicionamento da jurisprudência:

TJSP - ACP 990.10.424938-4: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - MUNICÍPIO DE PERUÍBE/SP - INSTALAÇÃO DE PORTO COMERCIAL E COMPLEXO INDUSTRIAL EM ZONA ESPECIAL DE RESERVA FLORESTAL BIOLÓGICA, ESPAÇO TERRITORIAL



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

ESPECIALMENTE PROTEGIDO PELOS ARTIGOS 115 E 116 DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 100/2007 (PLANO DIRETOR LOCAL) - INTERVENÇÃO QUE DEPENDE DA ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR, SENDO IMPRESCINDÍVEIS A ELABORAÇÃO DE PRÉVIOS ESTUDOS A DEMONSTRAR QUE A ATIVIDADE PROPOSTA NÃO COMPROMETE A INTEGRIDADE DOS ATRIBUTOS QUE JUSTIFICAM A PRESERVAÇÃO DA ÁREA, PARECER DO CONSELHO DA CIDADE, E CONVOCAÇÃO DE ASSEMBLÉIAS E AUDIÊNCIA PÚBLICAS - MANOBRAS POLÍTICAS DA EX-PREFEITA PARA, AO ARREPIO DA LEI E DE QUALQUER POSTULADO ÉTICO, ALTERAR AS DIRETRIZES DO MACROZONEAMENTO DA ÁREA E INSTITUIR UM PLANO DE URBANIZAÇÃO PARA O LOCAL, SEM OBSERVÂNCIA DO PROCEDIMENTO PREVISTO NO PLANO DIRETOR, DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PREVISTOS NO ARTIGO 37, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - ILEGALIDADE E DESVIO DE PODER DAS AÇÕES E OMISSÕES PERPETRADAS PELA MUNICIPALIDADE, NA FIGURA DE SUA EX-PREFEITA, CARACTERIZANDO A PRÁTICA DE ATO VISANDO FIM PROIBIDO EM LEI OU DIVERSO DAQUELE PREVISTO NA REGRA DE COMPETÊNCIA - RECURSOS PROVIDOS, PARA CONDENAR A EX-PREFEITA ÀS PENAS DA LEI Nº 8.429/92 E DECLARAR A NULIDADE DE DECRETOS MUNICIPAIS QUE INSTRUMENTALIZARAM OS ATOS DE IMPROBIDADE. (grifo nosso).

III - Conclusão

Pelo exposto, conclui-se que, para o projeto de lei nº 16/2018 estar dentro dos parâmetros legais, a elaboração de projeto específico instituído por lei municipal; nos termos do art. 42 –B, da Lei Nacional 10.257/2001, é medida que se impõe.

No mais, insta mencionar que em razão de não ter sido ainda elaborada lei prevista na alínea “a”, do inc. I, do art. 93, da Lei Municipal nº 3740/2006 (Plano Diretor), que deverá tratar sobre a instituição do Conselho Municipal de Política Urbana, não temos instrumentos legais para avaliar se esta correta à composição, bem como o quórum necessário para as aprovações do Conselho Municipal de Política Urbana constante a fls 39/40.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Do mesmo modo, ficou prejudicado a avaliação jurídica a respeito do estudo de impacto de vizinhança, citado várias vezes no projeto de lei, que também por imperativo legal previsto na alínea “e”, do inc. I, da Lei Municipal nº 3740/2006 (plano Diretor) deverá cuidar sobre quais empreendimentos e atividades deverão submeter-se ao seu crivo.

É o parecer.

Câmara Municipal de Piedade, 06 de julho de 2018.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo