



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo nº: 7735/2021

Projeto de Lei nº: 31/2021

Autor: Prefeito

Proposta: revisão do Plano Diretor

I – Breve Relatório

Segundo consta na justificativa encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo, o presente projeto de lei tem por objetivo a revisão do Plano Diretor do Município de Piedade, outrora instituído pela Lei nº 3740, de 9 de outubro de 2006, como instrumento normativo básico da política de desenvolvimento.

Tal revisão, segundo o constante na justificativa, é necessária, em razão do previsto no artigo 182 da Constituição Federal, que estabelece como atribuição do Município a competência para definir sua política de desenvolvimento urbano com vistas ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a fim de garantir o bem-estar dos habitantes de Piedade. No cumprimento da referida atribuição, o Chefe do Poder Executivo argumenta que garantiu a participação popular em todo o processo, já que o intuito do projeto de lei é amplo e visa, primordialmente, a integração e orientação para a ação dos



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

agentes públicos e privados na produção e gestão sustentável da cidade, de modo a promover a prosperidade e o bem-estar individual e coletivo.

Deste modo, continua a justificar, a adequação da revisão do Plano Diretor do Município de Piedade tem por finalidade maior transformar as condições socioeconômicas, legais e físico ambientais das áreas urbanas, a partir de ações promovidas por agentes públicos e privados, envolvendo a provisão de infraestrutura e melhoria dos serviços públicos e equipamentos urbanos, e a geração de emprego e renda com vistas à equidade social, à justa distribuição dos investimentos públicos na cidade, à sustentabilidade ambiental, à universalização do acesso à terra urbanizada e bem localizada a todos e à criação de condições de moradia digna.

Para elaboração de tal intento, o Chefe do Poder Executivo salienta, por fim, que revisão foi confeccionada com a participação de um Grupo de Gestão de Trabalho, o qual coordenou e geriu todos os trâmites.

II – Parecer

Antes de qualquer coisa, temos que observar: o prefeito solicitou que o projeto de lei sob análise tramite em regime de urgência, o que acarreta num menor período para debate e aprofundamento do quanto encaminhado.

Desta feita, devemos ressaltar que: embora o prefeito possua esta prerrogativa - prevista no § 1º do art. 42 da Lei Orgânica do Município - LOM, de 5 de abril de 1990 - ele não pode exercê-la a seu bel-prazer. Pois há casos que o Regimento Interno determina que a proposição tramite em regime especial.

Considerando essa informação, com a simples leitura da justificação encaminhada pelo próprio prefeito, percebe-se, de antemão, que o projeto visa revisar a política municipal de desenvolvimento urbano. Portanto, trata-se, a nosso ver, da codificação desta política municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Em casos assim, segundo a nossa interpretação do Regimento Interno, o projeto deve tramitar, portanto, em rito especial, em razão da sua maior complexidade. Vejamos os dispositivos regimentais:

Art. 139. O Regime de Urgência implica redução dos prazos regimentais e se aplica aos projetos de autoria do Executivo, bem como os de iniciativa de 2/3 dos membros da Câmara, submetidos ao prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para apreciação, conforme disposto na Lei Orgânica do Município.

§ 1º A fixação de prazo deverá sempre ser expressa e poderá ser feita depois da remessa do projeto, em qualquer fase de seu andamento, considerando-se a data do recebimento desse pedido como seu termo inicial.

§ 2º Na falta de deliberação, dentro dos prazos a que se referem o "caput" e os parágrafos anteriores deste artigo, será o projeto incluído na Ordem do Dia, sobrestando a deliberação dos demais assuntos, para que se ultime a votação.

§ 3º Os prazos fixados neste artigo não correm no período de recesso da Câmara.

§ 4º O disposto neste artigo não é aplicável à tramitação dos projetos de codificação.

CAPITULO VII

DA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA ESPECIAL

Seção I

Dos códigos

Art. 201. Código é a reunião de disposições legais sobre a mesma matéria, de modo orgânico e sistemático, visando estabelecer os princípios gerais do sistema adotado e a prover as relações jurídicas de natureza comum ou pertencentes a matéria tratada.

§ 1º O presidente só receberá projeto de lei para tramitação na forma deste capítulo, quando a matéria, por sua complexidade ou abrangência, deva ser apreciada como código.

§ 2º Não se fará a tramitação simultânea de mais de dois projetos de código.

Art. 202. Os projetos de códigos, depois de lidos em Plenário, serão publicados em sítio eletrônico da Câmara, onde permanecerão à disposição dos vereadores, sendo, após, encaminhados à Comissão de Justiça e Redação.

§ 1º Durante o prazo de 30 (trinta) dias, poderão os vereadores encaminhar à comissão emendas a respeito.

§ 2º Após encerrado o período de apresentação de emendas, a comissão terá mais 30 (trinta) dias, para exarar parecer ao projeto e às emendas apresentadas.

§ 3º Após o período referido no parágrafo segundo, somente serão admitidas novas emendas à redação final para evitar incorreção de linguagem ou contradição evidente.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

§ 4º Decorrido o prazo, ou antes desse decurso, se a comissão antecipar o seu parecer, entrará o processo para a pauta da Ordem do Dia.

Art. 203. Na primeira discussão, o projeto será discutido e votado em sua íntegra, salvo requerimento de destaque, aprovado pelo Plenário.

§ 1º Aprovado em primeiro turno de discussão e votação, com emendas, voltará à Comissão de Justiça e Redação, por até dez (10) dias, para incorporação das mesmas ao texto original do projeto.

§ 2º Encerrado o primeiro turno de discussão e votação, seguir-se-á a tramitação normal dos demais projetos, sendo encaminhado às comissões de mérito.

§ 3º Somente serão admitidas novas emendas à redação final para evitar incorreção de linguagem ou contradição evidente.

Art. 204. Não será aplicado o regime deste Capítulo aos projetos que cuidem de alterações parciais de Códigos.

Com base no exposto, entendemos que o projeto deve tramitar na forma do previsto no art. 201 e seguintes do Regimento Interno.

Colocada essa questão, nas linhas que se seguem, discorreremos sobre a competência municipal para dispor a respeito do tema. Na sequência, disporremos acerca da incumbência do prefeito para deflagrar o processo legislativo. Após, nós nos aprofundaremos no que tange ao mérito do projeto de lei, para tanto, como o conteúdo é muito extenso, organizaremos o parecer por tópicos, onde analisaremos capítulo a capítulo; visto que a proposição possui nove capítulos, subdivididos em seções e subseções.

Da competência municipal para legislar sobre a elaboração de Plano Diretor

Sobre o tema, o texto constitucional é autoexplicativo. Senão vejamos:

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. [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016\)](#)

§ 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.

Da iniciativa para deflagrar o processo legislativo



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Nesse caso, diferentemente do tópico anterior, recorreremos à jurisprudência, pois não há texto expresso discriminando se tal competência é privativa ou concorrente.

Assim sendo, eis o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 48.421-0/2 - TJSP (Relator Desembargador CUBA DOS SANTOS), relativo a norma que alterou zona de uso delimitada na Planta de Zoneamento do Plano Urbanístico Básico de Americana, como constou do seu Plano Diretor. Tal ação foi julgada procedente, justamente por haver o Órgão Especial deste Tribunal de Justiça então **entendido que a iniciativa do processo legislativo, em se tratando de projetos que alterem o plano diretor, é do Prefeito**. Na oportunidade, citando outros julgados desta Corte (Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 24.919-0 e 47.198-0), anotou o Acórdão lição que bem resolve a hipótese em julgamento: "Embora também a mesma Lei Orgânica não tenha colocado a matéria sob a iniciativa do Poder Executivo local, cumpre esclarecer a natureza de tal lei - Plano Diretor -, cuidando de múltiplos aspectos urbanísticos a serem resolvidos por quem detenha o Poder Regulamentar. Waline ensina que tal poder deve ser exercido pelo Executivo, pois o Legislativo não pode cuidar de prescrição que contenha detalhe normativo e técnico; falta-lhe competência técnica para esse fim.

Como visto, o posicionamento do TJ/SP é categórico: cabe somente ao prefeito iniciar o processo legislativo.

Da justificativa do projeto de lei

Segundo consta na Resolução nº 34, elaborada pelo Conselho das Cidades (citada e anexada ao projeto), caso o projeto de lei, que vise instituir ou modificar o Plano Diretor Municipal, contenha algum dos seguintes instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, alteração de uso, operações urbanas e transferência do direito de construir, aquele deverá, na sua exposição de motivos, conter justificativa de aplicação de cada um dos instrumentos arrolados acima. Vejamos:

Art. 4º. Nos termos do art. 42, inciso II do Estatuto da Cidade, caso o plano diretor determine a aplicação dos instrumentos: **direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, operações urbanas e a transferência do direito de construir**; estes só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor.

Parágrafo único. Na exposição dos motivos, o Plano Diretor deverá



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

apresentar a justificativa de aplicação de cada um dos instrumentos previstos no art. 4º desta Resolução, com vinculação às respectivas estratégias e objetivos.

Pois bem, sejamos diretos, na exposição de motivos, não foi explanada nenhuma justificativa a respeito de tais temas.

Capítulo I - da definição:

Nesse capítulo, está disposta a finalidade do projeto de lei, a abrangência territorial e o conceito de desenvolvimento urbano. Desta feita, desnecessárias maiores delongas, pois autoexplicativo é o conteúdo. Ressaltando, somente, que: todo o município foi englobado. Portanto, em conformidade com o previsto no Estatuto da Cidade:

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.

Capítulo II - dos objetivos e das diretrizes gerais:

Já, nesse capítulo, estão estabelecidas as diretrizes e objetivos do Plano Diretor. Tal conteúdo é de fundamental importância, na medida em que as normas correlatas e/ou oriundas do Plano Diretor não podem fugir desses parâmetros prescritos. Aliás, segundo o constante na própria Constituição Federal, parece-nos ser esse o objetivo principal do Plano Diretor:

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. [\(Regulamento\)](#) [\(Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016\)](#)

Em vista disso, recomendamos a leitura atenta dos dispositivos dispostos nesse



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

capítulo.

Capítulo III - da política urbana:

O capítulo foi organizado da seguinte forma:

1. A seção I trata do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
2. A seção II trata do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo;
3. A seção III trata da desapropriação com pagamento em títulos;
4. A seção IV trata do consórcio imobiliário;
5. A seção V trata da transferência do direito de construir;
6. A seção VI trata da outorga onerosa;
7. A seção VII trata do direito de preempção;
8. A seção VIII das operações urbanas consorciadas;
9. A seção X trata da concessão urbanística;
10. A seção XI trata da requisição urbanística;
11. A seção XII trata da reurbanização consorciada;
12. A seção XIII trata da cessão de uso;
13. A seção XIV trata da autorização de uso;
14. A seção XV trata da cessão temporária;
15. A seção XVI trata da permissão de uso;
16. A seção XVII trata da concessão de uso;
17. A seção XVIII trata da concessão de direito real de uso.

Como visto, ausente a seção IX. Portanto, configurada a primeira falha de técnica legislativa.

Nos artigos 7º e 8º do projeto de lei, são expostos os instrumentos a serem utilizados, a fim de colocar em prática as diretrizes e os objetivos traçados no Plano Diretor. Além disso, está disposta, também, a forma de como se exercerá a gestão democrática da cidade. Por conseguinte, esses dispositivos estão em conformidade com o estatuído no Estatuto da Cidade:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, **entre outros instrumentos:**

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

III – planejamento municipal, em especial:

- a) plano diretor;
- b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
- c) zoneamento ambiental;
- d) plano plurianual;
- e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
- f) gestão orçamentária participativa;
- g) planos, programas e projetos setoriais;
- h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

- a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
- b) contribuição de melhoria;
- c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)
- u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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;

O projeto, na seção I do mesmo capítulo III, dispõe sobre a questão mais importante relacionada à função social da cidade. Dado que, nesta seção, é descrito o conceito de imóvel: subutilizado; não edificado ou não utilizado:

Art. 9º Serão compulsórios o parcelamento, a edificação ou a utilização dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, incluídos nas áreas internas ao Perímetro Urbano do Município.

§ 1º Considerar-se-á:

I - imóveis não edificados: aqueles que não possuem área construída;

II - imóveis subutilizados: imóveis que tenham coeficiente de aproveitamento inferior a 0.1;

III - imóveis não utilizados: são aqueles que possuam todas as edificações em ruínas ou em estado de abandono;

Para que se entenda a importância da conceituação destes institutos, caso o proprietário não promova o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória de propriedade subutilizada, não edificada ou não utilizada; o uso dos seguintes instrumentos administrativos: imposto predial e territorial progressivo no tempo (conceituado na seção II do mesmo capítulo III) e a desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública (conceituado na seção III do mesmo capítulo III) somente poderão ser aplicados dentro desses limites territoriais e consoante o limite de coeficiente de aproveitamento do solo disposto na seção I (sobredita). Vejamos o descrito no projeto de lei:

SEÇÃO II DO IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO PROGRESSIVO NO TEMPO

Art. 11 Na área interna ao Perímetro Urbano do Município, os imóveis que se enquadrarem na Seção anterior, após os regramentos complementares previstos,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

estarão sujeitos ao pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, mantendo o Município a cobrança pela alíquota máxima até que se cumpra a referida obrigação, nos termos e limites fixados em lei específica.

Parágrafo único. Os valores das alíquotas, prazos e demais procedimentos para a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo serão definidos na lei que trata o Art. 10, observado o art. 150, inciso III, alíneas "b" e "c" da Constituição Federal.

SEÇÃO III DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS

Art. 12 Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, nos termos do artigo anterior, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, ficará sujeito à desapropriação do mesmo, cuja indenização será paga com títulos da dívida pública, nos termos previstos pelo Art. 8º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

Parágrafo único. Os procedimentos para a aplicação dos termos a que se refere o caput serão definidos na lei que trata o art. 10.

Estando cientes do conteúdo, tentarei traduzir a pretensão do projeto de lei.

No que tange aos limites territoriais, os instrumentos sobreditos podem ser utilizados nas áreas internas de todo o perímetro urbano:

Art. 9º Serão compulsórios o parcelamento, a edificação ou a utilização dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, **incluídos nas áreas internas ao Perímetro Urbano do Município.**

Tal estipulação está em conformidade com o previsto no Estatuto da Cidade:

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 infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

Todavia, tendo em vista a previsão de abrangência de grande parte do território municipal, vou expor uma crítica, contida na cartilha do Ministério Público, a respeito dessa excessiva cobertura territorial.

O que o plano diretor municipal deve conter?

Em relação ao inciso I do Art. 42 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve indicar as áreas onde poderá ser aplicado o instrumento do



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios. Recomenda-se que estejam delimitadas em mapas ou listadas em anexo, de forma que o plano diretor seja autoaplicável.

Além de indicar as áreas sobre as quais incide o instrumento, é importante que o plano diretor dê alguns parâmetros para que o imóvel seja enquadrado como não edificado, subutilizado ou não utilizado, considerando a realidade de cada cidade.

Em algumas cidades é possível encontrar imóveis edificados sem uso, que podem ser considerados subutilizados; usos como estacionamento muitas vezes sinalizam para subutilização de imóveis, ou especulação imobiliária (esperando valorizar para colocar o imóvel no mercado); também é possível considerar subutilizadas áreas pouco densas onde se quer adensar; etc.

Idealmente, estes instrumentos de pressão pela utilização dos imóveis devem estar sendo utilizados de acordo com os objetivos do plano diretor. Por exemplo, se o objetivo é promover habitação de interesse social de forma a garantir o direito à moradia, é possível combiná-lo em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social. Já, se o objetivo é preservar o meio ambiente, este instrumento não deve incidir sobre as áreas onde se quer recuperar ambientalmente, uma vez que pressupõe a ocupação da área.

Alertas

O objetivo do instrumento não é obter receitas públicas, e sim induzir um determinado uso ou ocupação, conforme os objetivos do plano diretor municipal. **Desconfie dos planos diretores que marcam grandes áreas para a utilização deste instrumento: uma boa gestão deste é necessária, por isso, não é possível notificar todos os imóveis de uma cidade, a menos que a estrutura pública tenha condições para geri-lo!** (Plano Diretor: subsídios para atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo, pag. 25/26)

Talvez pela excessiva abrangência territorial, o percentual mínimo de coeficiente de aproveitamento (CO), para caracterização de subutilização do imóvel, ficou tão baixo, inferior a 0,1.

Ou seja, a partir de 10% de área construída, o imóvel já não será mais considerado subutilizado.

Art. 9º Serão compulsórios o parcelamento, a edificação ou a utilização dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, incluídos nas áreas internas ao Perímetro Urbano do Município.

§ 1º Considerar-se-á:

I - imóveis não edificados: aqueles que não possuem área construída;

II - imóveis subutilizados: imóveis que tenham coeficiente de aproveitamento inferior a 0.1;

III - imóveis não utilizados: são aqueles que possuam todas as edificações em



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

ruínas ou em estado de abandono;

Na seção IV do mesmo capítulo III, o projeto trata do conceito e dos contornos do instituto do consórcio imobiliário.

A respeito de tal tema, vislumbramos a existência de desconformidade, do quanto previsto no projeto de lei ante ao disposto no Estatuto da Cidade. Assim, a fim de facilitar a demonstração desse nosso entendimento, colocaremos lado a lado o descrito em cada norma.

Projeto de Lei	Estatuto da Cidade
Art. 13 O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o art. 12 desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel, respeitadas as demais condições a serem definidas na Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo e/ou na Lei de Habitação de Interesse Social, quando se tratar de empreendimentos habitacionais de interesse social ou empreendimentos de mercado popular. § 1º Entende-se por Consórcio Imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público Municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. § 2º Os valores das unidades imobiliárias e demais procedimentos para a aplicação do que trata o "caput" serão definidos em lei específica, respeitadas as posturas estabelecidas no Estatuto da Cidade.	Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017) § 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017) § 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017) § 3º A instauração do consórcio imobiliário por proprietários que tenham dado causa à formação de núcleos urbanos informais, ou por seus sucessores, não os eximirá das responsabilidades administrativa, civil ou criminal (incluído pela lei nº 13.465, de 2017)
Art. 12 Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, nos termos do	Art. 5º Lei municipal específica para área



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

artigo anterior, sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, ficará sujeito à desapropriação do mesmo, cuja indenização será paga com títulos da dívida pública, nos termos previstos pelo Art. 8º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).	incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.
Parágrafo único. Os procedimentos para a aplicação dos termos a que se refere o caput serão definidos na lei que trata o art. 10.	

Como visto, o Estatuto da Cidade prevê duas possibilidades para tornar viável a utilização do consórcio público: na hipótese de o imóvel do proprietário ser objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária; ou quando o imóvel for alvo de determinação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Assim, o projeto de lei destoa do previsto no Estatuto da Cidade, quando permite a realização de consórcio público na fase de desapropriação do imóvel, que ocorre somente se o proprietário não der destinação social para o seu bem dentro do período estipulado pelo Poder Público Municipal. Ademais, não tem sentido lógico a utilização do referido instituto na fase de desapropriação.

Noutro giro, o dispositivo está deficiente, pois não prevê a utilização do referido instituto quando o imóvel é objeto de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Logo, em total desarmonia com Estatuto da Cidade.

Na seção V do mesmo capítulo III, o projeto trata sobre o instituto da transferência do direito de construir. Nessa seção, o projeto se amolda perfeitamente ao disposto no Estatuto da Cidade (art. 35).

Na seção VI do mesmo capítulo III, o projeto trata a respeito do instituto da outorga onerosa do direito de construir. Sobre este instrumento jurídico, eis as definições contidas no Estatuto da Cidade:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Vê-se que o Estatuto da Cidade estabelece algumas balizas, estas devem ser levadas em consideração na oportunidade em que for realizada a regulamentação do instituto pela norma municipal. Como visto também, o Estatuto da Cidade expressa algumas nomenclaturas estranhas para um leigo. Portanto, salutar, antes de tudo, conceituar o coeficiente de aproveitamento: *o coeficiente de aproveitamento (CA) é um número que, multiplicado pela área do lote, indica a quantidade máxima de metros quadrados que podem ser construídos em um lote, somando-se as áreas de todos os pavimentos.* <https://www.vivadecora.com.br/pro/curiosidades/taxa-de-ocupacao/>

Este coeficiente de aproveitamento foi estabelecido no projeto de lei, o mesmo para todo o município, no seguinte patamar: igual a uma vez a área do terreno ou gleba. Exemplificando: num terreno de 250 m² somente é possível possuir uma área construída de também 250 m², não importando o número de pavimentos. Até aí, nada de irregular no projeto de lei, pois o previsto está em consonância com o disposto no § 2º do art. 28 do Estatuto da Cidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Contudo, o parâmetro estatuído neste projeto de lei colide com o disposto no projeto de lei, que trata sobre o zoneamento da cidade. Também em tramitação nesta Casa de Leis. Senão vejamos o disposto no anexo 3 do projeto de lei nº 32/2021:

PARÂMETROS DE OCUPAÇÃO E ÍNDICES CONSTRUTIVOS

TAXA DE OCUPAÇÃO, COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO E PERCENTUAL DE PERMEABILIDADE

ZONAS DE USO	TO	CA	PP
Zona Central Principal – ZCP	1,00*	4,00	10% acima de 500m ²
Zona Central Secundária – ZCS	1,00*	2,00	10% acima de 500m ²
Zona Residencial Mista 01 – ZRM 01 – Baixa Densidade 1	0,65	2,00	10%
Zona Residencial Mista 02 – ZRM 02 – Baixa Densidade 2	0,65	1,50	10%
Zona Residencial Mista 03 – ZRM 03 – Média Densidade 1	0,75	2,00	10% acima de 500m ²
Zona Residencial Mista 04 – ZRM 04 – Média Densidade 2	0,90	2,00	10% acima de 500m ²
Zona Predominantemente Residencial – ZPR 01 - Baixa Densidade 1	0,60	1,50	10% acima de 500m ²
Zona Predominantemente Residencial – ZPR 02 – Média Densidade 1	0,60	2,00	10% acima de 500m ²
Zona Industrial e Atacadista – ZIA	0,70	2,00	10%
Corredor de Comercio e Serviço 01 – CCS 01 – Gabarito viário 01	0,83	2,00	10% acima de 500m ²
Corredor de Comercio e Serviço 02 – CCS 02 – Gabarito viário 02	0,83	2,00	10% acima de 500m ²
Corredor de Comercio e Industria – CCI	0,70	2,00	10% acima de 500m ²
Zona de Conservação Ambiental - ZCA	0,15	0,30	50%
Zona Rural - ZOR	Livre	Livre	50%
Zona de Conservação de Manancial 01 - ZCM 01 - Mananciais 01	0,50	1,00	50%
Zona de Conservação de Manancial 02 - ZCM 02 - Mananciais 02	0,50	1,00	50%
Zona e Chácara, Turismo e Lazer 01 - ZCH 01	0,50	1,00	50%
Zona e Chácara, Turismo e Lazer 02 - ZCH 02 - Alta Permeabilidade	0,50	1,00	50%
Zona e Chácara, Turismo e Lazer 03 - ZCH 03 - Alta Densidade	0,50	1,00	25%

percentual de permeabilidade, em terrenos com 500m² ou mais, a Taxa de Ocupação (TO) será reduzida para 0,90.

Como visto, no projeto de lei de zoneamento, foram estabelecidos vários parâmetros de coeficiente de aproveitamento (CA). Por exemplo: na zona central principal, o coeficiente de aproveitamento máximo é de até 4,00. Ou seja, num terreno de 250 m², é possível possuir uma área construída de até 1.000 m², bem acima do teto básico estipulado no art. 15 deste projeto de lei. Por conseguinte, essa controvérsia deve ser equacionada.

Ainda sobre o coeficiente de aproveitamento, no § 6º do mesmo art. 15, está estabelecido o teto para a concessão da outorga onerosa do direito de construir: 5. O que significa dizer que um proprietário de um terreno de 250 m² pode possuir uma área construída de no máximo 1.250 m². Desde que, óbvio, consiga obter a concessão de outorga onerosa do direito de construir. Portanto, atentem-se para os paradigmas estabelecidos.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

A seção VI do mesmo capítulo III possui outro dispositivo controverso. Uma vez que o art. 16 possui uma redação confusa. Vejamos:

Art. 16 O Poder Executivo Municipal poderá autorizar, por meio da Outorga Onerosa, a alteração de uso rural para uso urbano nas áreas urbanas e de expansão urbana, desde que o beneficiário preste contrapartida a ser definida em lei específica.

Na nossa interpretação, o dispositivo tem como intento alterar a utilização do zoneamento do município por meio de outorga onerosa do direito de construir. Caso seja esse o objetivo, o dispositivo vai de encontro ao que dispõe o Estatuto da Cidade, por duas razões principais:

1) O instrumento jurídico é voltado para utilização na Zona Urbana, e não na Zona Rural:

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

(...)

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

2) A expansão urbana do município deve ocorrer por meio de lei municipal, obedecidos os seguintes ditames do Estatuto da Cidade:

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)

Pelo exposto, constata-se que a redação do referido artigo do projeto de lei deve ser alterada, ou o artigo deve ser suprimido.

Na seção VII e VIII do mesmo capítulo III, o projeto cuida, respectivamente, do instituto do direito de preempção e sobre o instituto de operações urbanas consorciadas. Sobre esses temas, o projeto está em perfeita consonância com o Estatuto da Cidade (art. 26 e ss.; art. 32 e ss.). Portanto, não nos aprofundaremos a respeito, pois as disposições, ali contidas, são autoexplicativas.

Na seção X do mesmo capítulo III, o projeto trata de um tema polêmico, uma vez que: o instituto da concessão urbanística não encontra respaldo jurídico no Estatuto da Cidade, tampouco existe alguma norma nacional, a qual delineie a sua aplicação e abrangência.

Portanto, estamos a tratar de uma ferramenta urbanística inovadora e somente



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

utilizada por alguns poucos municípios brasileiros - geralmente de grande porte. Como exemplo, podemos citar a cidade de São Paulo.

No que se refere aos aspectos legais do referido instituto, temos sérias dúvidas a respeito. Isso porque, se levarmos em consideração o contido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, a nossa insegurança jurídica aumenta, pois, o mencionado dispositivo, na nossa interpretação, parece tratar-se de uma norma geral. Portanto, esta deveria ser estabelecida pela União. Senão vejamos:

Constituição Federal

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

Estatuto da Cidade

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

Em que pese essa nossa irrisignação, nas nossas pesquisas, não encontramos nenhum questionamento sobre a inconstitucionalidade de tais normas, em especial, sobre a norma da cidade de São Paulo. Portanto, nesse contexto, orientamos que os nobres edis leiam com atenção a referida seção e analisem os prós e os contras da sua aplicação no município de Piedade. Pois, nesse caso em especial, predomina a decisão política sobre a adequação jurídica do proposto.

Em decorrência desses aspectos, a fim de subsidiá-los com conteúdo informativo, a fim de que tomem uma decisão adequada, recomendamos que acessem os links abaixo, que possuem, em relação ao tema, posicionamentos antagônicos de especialistas:

Favorável:

https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-12122014-080221/publico/Gabriel_Mundim_integral.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Contrário:

<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/concessao-urbanistica-uma-grande-confusao-conceitual/amp/>

Lei Paulistana:

<https://cm-sao-paulo.jusbrasil.com.br/legislacao/709868/lei-14917-09>

Na seção XI do mesmo capítulo III, o projeto trata de outro tema polêmico. Pois, a requisição administrativa, como quer dispor o projeto, segundo nossas pesquisas, só possui similar na cidade de Ribeirão Preto. Ademais, oportuno ressaltar, o referido instituto fazia parte do projeto de lei original, que culminou em se tornar o Estatuto da Cidade. No decorrer da tramitação, aquele foi suprimido.

Sobre o tema, eis as considerações emitidas pelo Núcleo de Pesquisa do Senado Federal (link abaixo).

A primeira questão que se coloca com relação à incorporação do reparcelamento ao Direito brasileiro diz respeito à sua constitucionalidade. Durante as discussões que levaram à aprovação do Estatuto da Cidade, chegou-se a propor o que seria a **requisição urbanística**, pela qual o poder público se imitiria na posse de um conjunto de imóveis particulares, realizaria um projeto de urbanização e entregaria aos antigos proprietários imóveis novos, de valor equivalente aos dos imóveis originais.

O instituto da requisição não comporta, no entanto, esse tipo de emprego. Segundo a Constituição, no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano (art. 5º, XXV).

Salvo situações críticas, como assentamentos em área de risco, o reparcelamento do solo não envolve situações de iminente perigo público. Na maior parte dos casos, trata-se de revitalizar áreas degradadas ou de adensar áreas ociosas, não havendo necessariamente perigo para a segurança ou a saúde pública. Além disso, no reparcelamento não apenas se usa uma propriedade, mas se altera sua própria constituição física e jurídica, mediante cancelamento e abertura de matrículas imobiliárias. Destaque-se, ainda, que na requisição a indenização é posterior à apropriação pelo poder público, ao contrário do que ocorre na desapropriação.

Uma situação que pode ser legitimamente enquadrada como requisição urbanística é aquela disciplinada pelo art. 40 da Lei 6.766/79, em que a prefeitura regulariza um assentamento informal e é ressarcida pelo



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

levantamento das prestações pagas pelos adquirentes de lotes ou pelo loteador podendo inclusive promover medidas cautelares. Nesse caso, o poder público toma posse de um imóvel particular, sem indenização, executa obras que o valorizam e tem que ser ressarcido pelo proprietário. O iminente perigo público está representado pelo risco de erosão e alagamento ou pela insalubridade decorrente da ausência de saneamento básico.

Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=96E249DA218BB06AB6656708051C0864.node1?codteor=1146604&filename=Avulso+-PL+6119/1990

Projeto de lei que originou o Estatuto da Cidade:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td130>

Como visto, o apresentado, nessa seção, possui um supedâneo jurídico ainda mais frágil do que o previsto na seção anterior. Dessa maneira, a cautela deve ser ainda maior, pois nem mesmo posicionamento acadêmico encontramos.

Na seção XII do mesmo capítulo III, o projeto de lei trata de uma espécie de desapropriação por interesse social. No projeto, tal espécie de desapropriação é nomeada como: reurbanização consorciada.

Por estipular regras sobre desapropriação, para nós, o intento legiferante vai de encontro ao seguinte mandamento constitucional:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

II - desapropriação;

Portanto, a nosso ver, não cabe ao legislador municipal dispor a respeito de desapropriação. Tal regulamentação cabe à União, que, inclusive, já regulamentou tal matéria. Vejamos:

Lei de desapropriação por interesse social ([Lei nº 4.132, de 10 de setembro de](#)



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

1962):

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4132.htm

Lei a ser utilizada subsidiariamente (Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941):

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365compilado.htm

Além disso, no projeto, está previsto que: a desapropriação deve ser precedida de autorização legislativa. Nesse sentido, eis o posicionamento do STF:

É inconstitucional, por invadir a competência legislativa da União e violar o princípio da separação dos poderes, norma distrital que submeta as desapropriações, no âmbito do Distrito Federal, à aprovação prévia da Câmara Legislativa do Distrito Federal." (ADI 969, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 27-9-2006, Plenário, DJ de 20-10-2006.)

Na seção XIII do mesmo capítulo III, o projeto dispõe a respeito da cessão de uso. O referido instrumento administrativo tem como escopo a cessão de uso de imóvel municipal por tempo: determinado ou indeterminado; de forma: onerosa ou gratuita. Sempre a título precário. Frise-se ainda que: esta cessão poderá ter como beneficiários órgãos do município, do estado ou da União.

Pois bem, o previsto no art.30 do projeto de lei, majoritariamente, coaduna-se com o conceito estabelecido pelo Professor Hely Lopes Meirelles sobre o instituto da cessão de uso (Direito Administrativo Brasileiro, 33ª Edição, 2007, pág. 528/529). Vejamos:

Cessão de uso é a transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão para outro, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. É ato de colaboração entre repartições públicas, em que aquela que tem bens desnecessários aos seus serviços cede o uso a outra que deles está precisando. (...) A cessão de uso entre órgãos da mesma entidade não exige autorização legislativa e se faz por simples termo e anotação cadastral, pois é ato ordinário de administração através do qual o Executivo distribui seus bens entre suas repartições para melhor atendimento do serviço. (...) Em qualquer hipótese, a cessão de uso é ato de administração interna que não opera a transferência de propriedade e, por isso, dispensa registros externos.

Consoante mencionado acima, o artigo não está em perfeita consonância com o



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

entendimento doutrinário. Na medida em que, no seu § 2º, sem qualquer ressalva, dispensa a realização de concorrência pública para cessão de uso a qualquer órgão público, da administração direta ou indireta. Até mesmo quando se tratar de pessoa jurídica de direito privado com fins lucrativos (empresa pública e sociedade de economia mista). O que, segundo o entendimento jurisprudencial, viola a livre concorrência. Vejamos o disposto no referido parágrafo, na sequência, vamos inserir o link com a decisão do STJ:

Art. 30 Poderá a Prefeitura Municipal, a título precário, onerosamente ou gratuitamente, ceder o uso de imóvel municipal, edificado ou não, por prazo indeterminado ou determinado, a outro órgão ou entidade da própria Prefeitura Municipal, da Administração Pública Federal, Estadual ou Municipal, na esfera direta ou indireta, incluindo fundação, autarquia, **empresa pública ou sociedade de economia mista**, a fim de que o cessionário o utilize nas condições estabelecidas no respectivo termo de cessão.

(...)

§ 2º A cessão para órgãos ou entidades federais, estaduais ou de outros municípios necessitará de autorização legislativa, sendo dispensada a concorrência.

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9212605/ag-1270806>

Na seção XIV do mesmo capítulo III, o projeto trata do instituto da autorização de uso de bem público municipal.

Tal instituto é delineado pela doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro, nos seguintes termos:

A autorização de uso constitui um ato administrativo discricionário e unilateral, a qual a Administração Pública autoriza que o particular usufrua e utilize de bem público com exclusividade, contudo trata-se de título precário. (PIETRO, 2018, p. 867)

Em linhas gerais, o projeto se amoldura ao conceito desenhado pela doutrina.

Entretanto, para nós, o previsto no art. 37 do projeto de lei, em eventual processo judicial, tornar-se-á uma letra morta perante o Poder Judiciário, pois, no que se refere ao direito de indenização em virtude de realização de benfeitorias úteis e necessárias,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

o Código Civil possui dispositivo claro e cristalino a respeito; já no que tange a retomada do bem sem a devida indenização, devemos ressaltar a existência de duas espécies de autorização: sem prazo: título precário. Portanto, caso seja retomado o bem, o autorizatário não será ressarcido; tratando-se, porém, de autorização com prazo, o autorizatário fará jus à indenização.

Código Civil

Art. 1.219. O possuidor de boa-fé tem direito à indenização das benfeitorias necessárias e úteis, bem como, quanto às voluptuárias, se não lhe forem pagas, a levá-las, quando o puder sem detrimento da coisa, e poderá exercer o direito de retenção pelo valor das benfeitorias necessárias e úteis.

Decisão judicial:

<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117752668/ap-civel-reex-necessario-ac-10317070721483001-mg>

Pois bem, qual o risco da manutenção do referido dispositivo? O risco está alojado na falsa segurança jurídica, pois a autoridade competente incumbida de conceder a autorização imagina possuir um sólido supedâneo jurídico, qual seja: a lei municipal. Sendo assim, uma decisão equivocada, amparada pela norma municipal, pode ocasionar futuros prejuízos ao erário.

Na seção XV do mesmo capítulo III, o projeto trata do instituto de cessão de uso de bem público. O referido instrumento administrativo possui características peculiares, visto que, este destina-se a cessão de bens públicos para fins de maior ocupação dos espaços públicos. Exclusivamente para: fomento ou promoção de caráter cultural, recreativo, esportivo, psicossocial, histórico, bem-estar, habitacional, educacional, ambiental, social, beneficente ou direcionado à defesa de grupos étnicos, de gênero ou de grupos vulneráveis legalmente protegidos.

Ademais, outro diferencial existente, consiste na possibilidade de realização de chamamento público ou qualquer outro processo seletivo idôneo que assegure a isonomia e igualdade de oportunidade entre os participantes interessados na cessão.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Tal instrumento administrativo não possui paralelo em outros municípios, com exceção de Ribeirão Preto. Bem por isso, não dispomos de posicionamentos doutrinários a respeito do tema. Todavia, não vislumbramos a existência de nenhuma impropriedade jurídica, por essa ou por qualquer outra razão. Visto que, para nós, trata-se de matéria de interesse eminentemente local.

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Na seção XVI do mesmo capítulo III, o projeto trata a respeito do instituto da permissão. Pois bem, devido uma série de confusões conceituais existentes no instituto, vamos, por primeiro, expor alguns artigos contidos no projeto:

Art. 41 Poderá a Prefeitura Municipal, de modo discricionário e precário, onerosamente ou gratuitamente, permitir o uso individual de quaisquer bens municipais imóveis e móveis por terceiros ou entes públicos, por prazo indeterminado ou determinado, conforme o caso e quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

Art. 42 A permissão de uso que poderá incidir sobre qualquer bem público, dependerá de concorrência e far-se-á a título precário, mediante decreto.

§ 1º A concorrência a poderá ser dispensada, por lei, quando o uso se destinar à concessionária de serviço público, a entidades assistenciais ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

A fim de facilitar a nossa explicação, que virá na sequência, vamos expor o entendimento da doutrinadora Maria Sylvia Zanella di Pietro sobre o referido instituto:

Permissão, em sentido amplo, designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público. O seu objeto é a utilização privativa de bem público por particular ou a execução de serviço público. Contudo, há que se ter presente que o artigo 175, parágrafo único, inciso I, da Constituição Federal permite a interpretação de que tanto a concessão como a permissão de serviços públicos são contratos; e a Lei no 8.987, de 13-2-95 (que regula as concessões e permissões de serviços públicos) faz referência à permissão como contrato de adesão, com o traço da precariedade. Paralelamente, algumas leis ainda falam em permissão de serviço público como ato administrativo e não como contrato; é o caso, por exemplo, do artigo 118, parágrafo único, da Lei Geral de Telecomunicações (Lei no 9.472, de 26-12-96). Vale dizer que, pela legislação atualmente em vigor, a permissão de



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

serviço público aparece ora como ato unilateral, ora como contrato.

Lendo atentamente os ensinamentos da conceituada administrativista, percebe-se que o instituto em questão não é tratado de modo equânime pela legislação pátria. Todavia, a ilustre professora deixa claro o entendimento majoritário da doutrina, qual seja, a permissão possui dupla utilização: a um: ato administrativo, unilateral, discricionário, precário, gratuito ou oneroso; a dois: contrato administrativo.

Com essas informações em mente, constata-se que a proposição está contraditória. Já que, no art. 41, a utilização, a título precário, de bem público, móvel ou imóvel, depende de prévia existência de concorrência pública, com a finalidade de se conceder a respectiva permissão. Excetuando-se a exigência de concorrência somente na hipótese prevista no § 1º do mesmo artigo.

Sendo assim, vislumbramos a existência das seguintes contrariedades:

- a. Exigência de concorrência pública para a concessão de permissão simples, que é caracterizada como um ato administrativo discricionário e precário. Nesse sentido, vejamos o que diz a jurisprudência:

APELAÇÃO CÍVEL - Ação Civil Pública - Concessão de permissão de uso de bem público sem prévia licitação. Desnecessidade de formalização de procedimento licitatório na espécie, dada a precariedade do ato - improbidade administrativa não configurada. Sentença de improcedência mantida. Recurso do Ministério Público a que se nega provimento. (TJ-SP - APL: 994050677525 SP, Relator: Oswaldo Luiz Palu, Data de Julgamento: 24/03/2010, 9ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 07/04/2010);

- b. Dispensa de concorrência, caso a permissão seja concedida para concessionária de serviço público, entidades assistenciais ou houver interesse público relevante. Para nós, tal intento extrapola a esfera de competência legislativa municipal. Uma vez que, com tais regramentos, o legislador municipal estaria a disciplinar normas gerais de licitação. A respeito, vejamos o posicionamento do TJ/SP: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/511746366/21349918320178260000-sp-2134991-8320178260000/inteiro-teor-511746381>

Na seção XVII do mesmo capítulo III, o projeto trata a respeito do instituto da concessão de uso. Como na seção seguinte será tratado de um instituto muito parecido, qual seja: concessão de direito real de uso. De antemão, antes de adentrarmos no tema desta



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

seção, vamos expor a diferenciação entre os dois institutos, salutar para compreensão do que será explicitado, nesta e na próxima seção:

A concessão de uso de bem público é o ajuste que se dá entre a Administração, tida como concedente, e um particular, visto como concessionário, em que aquela outorga a este a utilização exclusiva de um bem de seu domínio, para que o explore por sua conta e risco, respeitando a sua específica destinação, bem como as condições avençadas com a Administração, tais como prazo, preço a ser cobrado do público, entre outras”. Por outro lado, “a concessão de direito real de uso de bem público é o contrato que tem como objeto a transferência da utilização de terreno público ao particular, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra exploração de interesse social, consoante art. 7º do Decreto-Lei nº 271, de 28.02.67, que a instituiu, sendo que a referida transferência poderá ser, à vista do aludido dispositivo, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado. (Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC, Curitiba: Zênite.)

Algumas informações adicionais sobre o instituto:

Concessão de uso é o contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso e a distingue dos demais institutos assemelhados – autorização e permissão de uso – é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular, para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração. (...) Tal contrato confere ao titular da concessão de uso um direito pessoal de uso especial sobre o bem público, privativo e intransferível sem prévio consentimento da Administração, pois é realizado intuitu personae, embora admita fins lucrativos (...). (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22ª ed. São Paulo: Malheiros editores, 1997. p 443-444)

O proposto, no projeto, amolda-se ao conceito acima transcrito. Todavia, o mesmo vício constatado no instituto da permissão foi repetido nessa seção. Notadamente no que se refere a previsão de dispensa de licitação, quando envolve: concessionária de serviço público, projetos ou entidades assistenciais, culturais, ambientais, ou quando houver interesse público relevante. Portanto, reafirmamos os apontamentos descritos naquela seção.

Dito isso, alertamos, também, que estão previstos outros casos de dispensa de licitação. Estes, em conformidade com a nova lei de licitação. Porém, previstos para outros institutos jurídicos. Vejamos:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Projeto de Lei	Nova Lei de Licitação
Art. 44 O uso de bens municipais imóveis por terceiros poderá ser feito mediante concessão, conforme o caso e quando houver interesse público relevante, devidamente justificado. § 1º A concessão de uso dependerá de autorização legislativa, avaliação prévia, concorrência e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato. § 2º A concorrência poderá ser dispensada, por lei, quando se tratar de imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária de interesse social ou quando o uso se destinar a concessionária de serviço público, a projetos ou entidades assistenciais, culturais, ambientais ou quando houver interesse público relevante, devidamente justificado e ratificado pelo Prefeito Municipal. § 3º A concorrência também poderá ser dispensada, por lei, quando se tratar de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos ou aprovados por órgãos ou entidades da administração pública municipal. Art. 45 O concessionário responderá por todos os encargos civis, trabalhistas, previdenciários, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas. Art. 46 A Prefeitura Municipal poderá retomar o bem a qualquer tempo, unilateralmente, independentemente de prévia notificação, não sendo devida indenização por acessões, construções, benfeitorias ou direito de retenção. § 1º O concessionário é responsável pela manutenção do bem cedido e pela sua devolução à Prefeitura Municipal em condições iguais ou superiores de conservação em que foi cedido. § 2º O concessionário também é responsável pela manutenção estrutural e física, além do pagamento de todos os tributos e ônus de qualquer natureza incidentes sobre o imóvel no prazo da concessão de uso, incluindo energia elétrica, água e esgoto. § 3º Ao término do prazo da concessão o bem retornará à posse da Prefeitura Municipal, independentemente de notificação.	Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: I - tratando-se de bens imóveis, inclusive os pertencentes às autarquias e às fundações, exigirá autorização legislativa e dependerá de licitação na modalidade leilão, <u>dispensada a realização de licitação nos casos de:</u> a) dação em pagamento; b) doação, permitida exclusivamente para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo, ressalvado o disposto nas alíneas “f”, “g” e “h” deste inciso; c) permuta por outros imóveis que atendam aos requisitos relacionados às finalidades precípua da Administração, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, segundo avaliação prévia, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso; d) investidura; e) venda a outro órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera de governo; f) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente usados em programas de habitação ou de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou entidade da Administração Pública; g) alienação gratuita ou onerosa, aforamento, concessão de direito real de uso, locação e permissão de uso de bens imóveis comerciais de âmbito local, com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados) e destinados a programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos por órgão ou



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

§ 4º A Prefeitura Municipal poderá renovar o prazo de concessão	entidade da Administração Pública; h) alienação e concessão de direito real de uso, gratuita ou onerosa, de terras públicas rurais da União e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) onde incidam ocupações até o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, para fins de regularização fundiária, atendidos os requisitos legais; i) legitimação de posse de que trata o art. 29 da Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976, mediante iniciativa e deliberação dos órgãos da Administração Pública competentes; j) legitimação fundiária e legitimação de posse de que trata a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017; II - tratando-se de bens móveis, dependerá de licitação na modalidade leilão, dispensada a realização de licitação nos casos de: a) doação, permitida exclusivamente para fins e uso de interesse social, após avaliação de oportunidade e conveniência socioeconômica em relação à escolha de outra forma de alienação; b) permuta, permitida exclusivamente entre órgãos ou entidades da Administração Pública; c) venda de ações, que poderão ser negociadas em bolsa, observada a legislação específica; d) venda de títulos, observada a legislação pertinente; e) venda de bens produzidos ou comercializados por entidades da Administração Pública, em virtude de suas finalidades; f) venda de materiais e equipamentos sem utilização previsível por quem deles dispõe para outros órgãos ou entidades da Administração Pública. § 1º A alienação de bens imóveis da Administração
--	--



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

	Pública cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais ou de doação em pagamento dispensará autorização legislativa e exigirá apenas avaliação prévia e licitação na modalidade leilão. § 2º Os imóveis doados com base na alínea “b” do inciso I do caput deste artigo, cessadas as razões que justificaram sua doação, serão revertidos ao patrimônio da pessoa jurídica doadora, vedada sua alienação pelo beneficiário. § 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a: I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel; II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009. § 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos: I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004; II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas; III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico; IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de
--	--



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

	utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social; V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária; VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores; VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea “i” do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo. § 5º Entende-se por investidura, para os fins desta Lei, a: I - alienação, ao proprietário de imóvel lindeiro, de área remanescente ou resultante de obra pública que se tornar inaproveitável isoladamente, por preço que não seja inferior ao da avaliação nem superior a 50% (cinquenta por cento) do valor máximo permitido para dispensa de licitação de bens e serviços previsto nesta Lei; II - alienação, ao legítimo possuidor direto ou, na falta dele, ao poder público, de imóvel para fins residenciais construído em núcleo urbano anexo a usina hidrelétrica, desde que considerado dispensável na fase de operação da usina e que não integre a categoria de bens reversíveis ao final da concessão. § 6º A doação com encargo será licitada e de seu instrumento constarão, obrigatoriamente, os encargos, o prazo de seu cumprimento e a cláusula de reversão, sob pena de nulidade do ato, dispensada a licitação em caso de interesse público devidamente justificado. § 7º Na hipótese do § 6º deste artigo, caso o donatário necessite oferecer o imóvel em garantia de financiamento, a cláusula de reversão e as demais obrigações serão garantidas por hipoteca em segundo grau em favor do doador.
--	--



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

--	--

Como visto, os casos de dispensa de licitação de imóveis residenciais construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas de provisão habitacional; ou de bens imóveis de uso comercial de âmbito local com área de até 250 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados), inseridos no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social desenvolvidos ou aprovados por órgãos ou entidades da administração pública municipal deveriam estar previstos em outros instrumentos legais.

Outra impropriedade observada refere-se à previsão contida no art. 46 do projeto de lei. Pois, segundo o previsto no § 1º do art. 44, a celebração da concessão far-se-á por instrumento de contrato. Assim, a retomada unilateral do bem, segundo entendimento majoritário, poderá gerar para o concessionário o direito a ser indenizado. Destarte, a fim de se evitar futuros prejuízos financeiros para o município de Piedade, aconselhamos que seja revisto o previsto no mencionado artigo.

Desta feita, com o intuito de embasar o nosso posicionamento - após a exposição dos dispositivos em questão - adicionaremos links da internet, nos quais, contém material informativo aprofundado sobre o explanado:

Art. 46 A Prefeitura Municipal poderá retomar o bem a qualquer tempo, unilateralmente, independentemente de prévia notificação, não sendo devida indenização por acessões, construções, benfeitorias ou direito de retenção.

Art. 44 O uso de bens municipais imóveis por terceiros poderá ser feito mediante concessão, conforme o caso e quando houver interesse público relevante, devidamente justificado.

§ 1º A concessão de uso dependerá de autorização legislativa, avaliação prévia, concorrência e far-se-á mediante contrato, sob pena de nulidade do ato.

Links:

<http://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/3544287.PDF>

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/81/edicao-1/formas-de-extincao-das-concessoes-e-seus-efeitos>



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Na seção XVIII do mesmo capítulo III, o projeto trata da concessão do direito real de uso. Tal instituto tem como característica a destinação específica dos bens municipais para seguintes finalidades: fins específicos de urbanização, industrialização, regularização fundiária, aproveitamento sustentável do meio ambiente, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social, ambiental ou cultural.

Desta feita, o previsto no art. 47 do projeto de lei está em consonância com o contido no art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67:

Projeto de Lei	Decreto-Lei nº 271/67
Art. 47 Pode a Prefeitura Municipal, por meio de contrato, transferir o uso, oneroso ou gratuito, de terreno público a particular ou ente público, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de urbanização, industrialização, regularização fundiária, aproveitamento sustentável do meio ambiente, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência, edificação, cultivo da terra, ou outra utilização de interesse social, ambiental ou cultural.	Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Muito embora o previsto no art. 47 do projeto de lei esteja em conformidade com a norma nacional, outros dispositivos, contidos na seção, não estão em perfeita consonância. Senão vejamos:

- a. Segundo o constante § 1º do art. 7º do Decreto-Lei nº 271/67, a concessão de uso poderá ser formalidade, também, por termo administrativo. Não somente por contrato, como quer o projeto de lei. Vejamos:

A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

- b. Consta também, no projeto, precisamente no § 2º do art. 47, que sempre deverá haver autorização legislativa para proceder a concessão do direito real de uso. O que contraria a previsão contida na nova lei de licitação. Vejamos:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

(...)

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

§ 4º A aplicação do disposto no inciso II do § 3º deste artigo será dispensada de autorização legislativa e submeter-se-á aos seguintes condicionamentos:

I - aplicação exclusiva às áreas em que a detenção por particular seja comprovadamente anterior a 1º de dezembro de 2004;

II - submissão aos demais requisitos e impedimentos do regime legal e administrativo de destinação e de regularização fundiária de terras públicas;

III - vedação de concessão para exploração não contemplada na lei agrária, nas leis de destinação de terras públicas ou nas normas legais ou administrativas de zoneamento ecológico-econômico;

IV - previsão de extinção automática da concessão, dispensada notificação, em caso de declaração de utilidade pública, de necessidade pública ou de interesse social;

V - aplicação exclusiva a imóvel situado em zona rural e não sujeito a vedação, impedimento ou inconveniente à exploração mediante atividade agropecuária;

VI - limitação a áreas de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, vedada a dispensa de licitação para áreas superiores;

VII - acúmulo com o quantitativo de área decorrente do caso previsto na alínea “i” do inciso I do caput deste artigo até o limite previsto no inciso VI deste parágrafo.

c. No § 3º do art. 47 do projeto, novamente, busca-se legislar a respeito de normas gerais de licitação. Na medida em que prevê casos de dispensa de licitação não estipulados na lei de regência. A qual é clara sobre o tema. Senão vejamos:

Art. 76. A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

(...)

§ 3º A Administração poderá conceder título de propriedade ou de direito real de uso de imóvel, admitida a dispensa de licitação, quando o uso destinar-se a:

I - outro órgão ou entidade da Administração Pública, qualquer que seja a localização do imóvel;

II - pessoa natural que, nos termos de lei, regulamento ou ato normativo do órgão



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

competente, haja implementado os requisitos mínimos de cultura, de ocupação mansa e pacífica e de exploração direta sobre área rural, observado o limite de que trata o § 1º do art. 6º da Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009.

Capítulo IV, da produção e da organização do espaço físico municipal

O capítulo foi organizado da seguinte forma:

1. A seção I trata dos objetivos específicos;
2. A seção II trata das diretrizes gerais;
3. A seção III trata do perímetro urbano e de expansão urbana;
4. A seção IV trata da orientação do crescimento;
5. A seção V trata do meio ambiente;
6. A seção VI trata do saneamento básico, sendo que esta seção foi subdivida em subseções: subseção I trata do abastecimento de água; subseção II trata do esgotamento sanitário; subseção III trata da drenagem e manejo das águas pluviais urbanas; subseção IV trata dos resíduos sólidos e da limpeza urbana;
7. A seção VII trata da estrutura rural;
8. A seção VIII trata da estrutura urbana;
9. A seção IX trata do mobiliário urbano;
10. A seção X trata dos programas de reestruturação urbana;
11. A seção XI trata do transporte e mobilidade urbana, sendo que esta seção foi subdivida em subseções: a subseção I trata dos sistemas viários, cicloviários e de circulação; a subseção II trata do sistema transporte público de passageiros e de transporte de cargas.

Numa análise sucinta do capítulo, não fica difícil perceber que: o seu objetivo principal consiste em estabelecer princípios atinentes a cada um dos temas dispostos em cada seção descrita acima. Princípios estes que deverão nortear a atuação da Administração Pública na execução das referidas políticas públicas, bem como, tais princípios devem servir de fundamento estrutural para elaboração de normas legislativas, que visem regulamentar temas relacionados com qualquer dos itens listados.

Portanto, leiam com atenção as balizas principiológicas estabelecidas, pois, como representantes do povo e fiscais da execução da política pública municipal, caberá aos senhores e senhoras vereadores a verificação se o que será estatuído condiz com a realidade. Uma vez que: o controle externo de tais ações municipais relativas à política urbana terá como parâmetro os marcos estabelecidos pelo Plano Diretor.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Além dessa carga principiológica, neste capítulo estudado, encontramos, também, dispositivos que estabelecem normas concretas. Dentre estes dispositivos, constatamos que alguns estão em desconformidade com a ordem jurídica. Vejamos:

O art. 76 visa estabelecer regramento para o despejo de afluentes industriais e não domésticos na rede de esgoto. Contudo, tal tema é tratado, com riqueza de detalhes, nas seguintes normas: Resolução: 430/2011 e, 357/2005, ambas elaboradas pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente.

Resolução: 430/2011 – Conselho Nacional de Meio Ambiente:

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre condições, parâmetros, padrões e diretrizes para gestão do lançamento de efluentes em corpos de água receptores, alterando parcialmente e complementando a Resolução no 357, de 17 de março de 2005, do Conselho Nacional do Meio Ambiente-CONAMA.

Para ter acesso a íntegra das normas sobreditas, acessem:

<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=646>

<http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=459>

Malgrado ser nobre o intento legislativo municipal, entendemos que tal dispositivo deve ser suprimido, pois a competência para dispor a respeito do tema é privativa da União:

Constituição Federal

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

IV - **águas**, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

Já o art. 37 tem como escopo dispor sobre o sistema viário municipal, visando estabelecer, em seus incisos, uma espécie de classificação peculiar das vias públicas.

Em confrontação com o CTB, vejamos os referidos dispositivos:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Projeto de Lei	Código de Trânsito Brasileiro
Art. 100 O Sistema Viário constitui-se de uma malha viária definida e hierarquizada da seguinte forma: I - VIAS ARTERIAIS - São vias destinadas à interligação dos diversos subsetores que compõem a cidade, permitindo o rápido deslocamento entre os mesmos e junto às quais deverão estar localizados futuros sistemas de transporte coletivo de alta capacidade cujos dimensionamentos serão determinados na Lei do Plano Viário. II- VIAS PRINCIPAIS- São as vias que delimitam os subcentros fazendo a interligação entre os mesmos. São destinadas à circulação geral para velocidade média. III - VIAS SECUNDÁRIAS - Destinadas à circulação local, subdividindo-se em: a) Ruas de Distribuição ou Coletoras: são aquelas que distribuem ou coletam o fluxo de trânsito, a partir de ou até as vias principais, para as vias de acesso, internamente aos subcentros. b) Ruas de Circulação Local: São as que dão acesso aos lotes, definidas de acordo com o loteamento, respeitando-se sempre a malha viária lindeira, dando-lhe continuidade. c) Ruas de Acesso: Destinadas, exclusivamente, ao acesso aos lotes, só podendo fazer a conexão entre vias de trânsito local. § 1º O sistema de vias arteriais e principais está organizado por meio de um sistema em malha de vias perimetrais e radiais. § 2º O Plano de Mobilidade Urbana e a Lei do Plano Viário, a ser revisada, definem a organização e hierarquização da malha viária municipal.	Art. 60. As vias abertas à circulação, de acordo com sua utilização, classificam-se em: I - vias urbanas: a) via de trânsito rápido; b) via arterial; c) via coletora; d) via local; II - vias rurais: a) rodovias; b) estradas.

Como visto, os conteúdos não estão em sintonia. Se díspar fosse, também não resolveria o problema, visto que cabe privativamente à União legislar sobre trânsito:

Constituição Federal

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XI - **trânsito** e transporte;



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Capítulo V, dos serviços urbanos de pavimentação e iluminação pública

O capítulo foi organizado da seguinte forma:

1. A seção I trata da pavimentação urbana;
2. A seção II trata da iluminação pública.

O capítulo V estabelece linhas gerais e principiológicas para execução e implementação de políticas públicas voltadas para a pavimentação e iluminação pública. Desta feita, recomendamos somente a leitura atenta dos referidos dispositivos.

Capítulo VI - do desenvolvimento econômico, científico e tecnológico

O capítulo foi organizado da seguinte forma:

1. A seção I trata das diretrizes;
2. A seção II trata da política municipal de desenvolvimento econômico, científico e tecnológico;
3. A seção III trata do desenvolvimento turístico do município.

Este capítulo trata, primordialmente, de diretrizes gerais para a aplicação dos institutos.

Restando somente uma observação: seria de bom alvitre constar no título do capítulo: “*desenvolvimento turístico do município*”. Pois, apesar de tratar deste tema no capítulo, este não consta em seu título.

Capítulo VII - do desenvolvimento social

O capítulo foi organizado da seguinte forma:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

1. A seção I trata da política de habitação;
2. A seção II trata da política de educação;
3. A seção III trata da política de saúde;
4. A seção IV trata da política de assistência social;
5. A seção V trata da política de cultura;
6. A seção VI trata da política de esportes e lazer;
7. A seção VII trata da política de abastecimento e de segurança alimentar e nutricional;
8. A seção VIII trata da política de proteção e defesa civil;
9. A seção IX trata da política de segurança urbana e ordem pública;
10. A seção X trata da política de acessibilidade.

Aqui, mais uma vez, o capítulo relaciona-se mais com uma decisão política dos nobres edis do que sobre a necessidade de uma avaliação jurídica do quanto apresentado.

Capítulo VIII - do planejamento e gestão municipal

O capítulo foi organizado da seguinte forma:

1. A Seção I trata do sistema de acompanhamento e controle;
2. A Seção II trata do financiamento dos serviços urbanos.

Aqui, fazemos as mesmas observações contidas nos últimos capítulos. Com uma ressalva:

A competência, em âmbito municipal, para decretar situação de emergência ou estado de calamidade pública cabe privativamente ao prefeito, e não ao Sistema Municipal de Proteção e Defesa Civil, como quer o projeto de lei no inc. VI do art. 147. Senão vejamos:

Lei Orgânica

Art. 60. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XVII – decretar calamidade pública quando ocorrerem fatos que a justifiquem;

Capítulo IX - das disposições gerais e transitórias



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Nesse capítulo, estipula-se o prazo para a próxima revisão do Plano Diretor, revoga o Plano Diretor que atualmente está em vigor e estipula também a cláusula de vigência da norma.

Sobre o prazo de revisão do próximo Plano Diretor, o projeto obedece aos ditames estatuídos pelo Estatuto da Cidade:

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

(...)

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

No que tange a cláusula de revogação: deve-se inserir mais uma lei a ser revogada: a Lei Municipal nº 4.061/2009.

Sobre a cláusula de vigência, deve-se suprimir a palavra complementar, contida no art. 172, pois não há previsão de lei complementar na Lei Orgânica:

Lei Orgânica

Art. 35. O processo legislativo municipal compreende a elaboração de:

I – emenda à Lei Orgânica Municipal;

II – lei ordinária;

III – decreto legislativo;

IV – resolução.

Depois de dissecar todo o projeto de lei, concluímos que: o projeto realocou em seu bojo os dispositivos mínimos exigidos pelo Estatuto da Cidade:

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 infraestrutura 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

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,



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

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.

Apesar disso, ressalte-se, alguns dispositivos, mesmo que contidos no projeto, não estão em perfeita consonância com a ordem jurídica, o que já foi exposto no corpo do Parecer.

III - Conclusão

Previamente à conclusão, cabe notar a respeito da necessidade de realização de audiência pública, sem a qual, por imposição constitucional e legal, a proposição, mesmo que se transforme em lei, é inconstitucional:

<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/900474570/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-70071549513-rs>

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

(...)

§ 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Isso posto, importa asseverar que o projeto, consoante dispõe o Regimento Interno, deverá ficar, por 30 dias, sob a responsabilidade da Comissão de Justiça e Redação. Neste ínterim, qualquer vereador poderá apresentar emendas ao projeto de lei.

Desde que obedeça aos seguintes parâmetros fixados pelo Supremo Tribunal Federal:

Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. [ADI 546, rel. min. Moreira Alves, j. 11-3-1999, P, *DJ* de 14-4-2000.] = ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, *DJE* de 5-8-2011

Incorre em vício de inconstitucionalidade formal (CF, arts. 61, § 1º, II, *a e c*, e 63, I) a norma jurídica decorrente de emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo de que resulte aumento de despesa. Parâmetro de observância cogente pelos Estados da Federação, à luz do princípio da simetria.[ADI 2.079, rel. min. Maurício Corrêa, j. 29-4-2004, P, *DJ* de 18-6-2004.]

= RE 745.811 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 17-10-2013, P, *DJE* de 6-11-2013, Tema 686

Caso os vereadores corrijam, por meio de emendas, ou o prefeito corrija, por meio de mensagem, os apontamentos dispostos no Corpo do Parecer, opinamos pela regular tramitação do projeto. Caso este e aqueles não façam as devidas retificações, somos pela inconstitucionalidade e ilegalidade da proposição.

Por fim, a fim de subsidiá-los com informações adicionais, não acostadas ao projeto, anexaremos dados do IBGE, bem com dados da Secretaria de Segurança Pública, ambos relativos ao município de Piedade. Ademais, recomendamos que acessem o aplicativo Google Earth Pro, visto que este possui ferramenta virtual que possibilita visualizar da atmosfera a evolução da mancha urbana do município de Piedade – dos últimos dez anos com qualidade de imagem.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

<http://www.ssp.sp.gov.br/Estatistica/Pesquisa.aspx>

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/piedade/panorama>

É o parecer, salvo melhor juízo.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB/SP 370599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	X
	Legislativo	
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	
	Regime especial: art. 201 e ss. Reg. Interno	X
COMISSÕES A SEREM OUVIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	X
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	X
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	X
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	
	Maioria absoluta	
	2/3 (dois terços)	X
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X