



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Ofício nº 107/2016 – DL

Araraquara, 18 de setembro de 2016

Ao Senhor

Vereador William Affonso

Presidente da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Urbano Ambiental

Câmara Municipal de Araraquara

CÓPIA

Assunto: Parecer – Formalidades a serem observadas na tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 007/16

Respeitosamente, é a presente para submeter a Vossa Excelência as considerações abaixo elencadas acerca das formalidades a serem observadas na tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 007/16, de iniciativa da Prefeitura do Município de Araraquara, que altera dispositivos na Lei Complementar nº 850/14 (Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara – PDDPA) e na Lei Complementar nº 851/14 (Plano Regulador de Parcelamento do Solo) dá outras providências, expondo, ao final, posição acerca do cumprimento destas formalidades por tal propositura.

Outrossim, desde já esclarece-se que tais considerações já foram expostas no Ofício nº 082/2016, que lhe fora remetido por esta Diretoria Legislativa na data de 05 de setembro de 2016, uma vez que o Projeto de Lei Complementar nº 007/16 incorpora, “mutatis mutandis”, os dispositivos da versão original do Projeto de Lei Complementar nº 005/16 que não foram recepcionados no Substitutivo a tal propositura encaminhado pelo Poder Executivo em 04 de outubro de 2016.

INTRODUÇÃO

A propositura acima mencionada trata de matérias cujas peculiaridades demandam – v.g., por força do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) e normas a ele complementares, bem como por força do próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara – a realização de procedimentos prévios à sua admissão e também à sua instrução (emissão de pareceres).

Como forma de melhor evidenciar tais formalidades, bem como o modo e o momento de suas incidências, propõe-se a seguinte classificação: (i) no primeiro grupo serão expostas as **formalidades relativas à admissibilidade da propositura**, no qual encontram-se os requisitos que a propositura deve cumprir para que a Câmara Municipal inicie a análise da propositura; (ii) no segundo grupo serão expostas as **formalidades relativas à tramitação da propositura**, no qual encontram-se



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

os requisitos a serem observados antes da emissão dos pareceres pelas Comissões Permanentes.

I – DAS FORMALIDADES RELATIVAS À ADMISSIBILIDADE DA PROPOSITURA

Dentre as diversas matérias tratadas no Projeto de Lei Complementar nº 007/16, são aquelas relativas ao Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara – PDDPA (Lei Complementar nº 850/14) que atraem a incidência de formalidades inerentes à admissibilidade da propositura.

A seu turno, tais formalidades distinguem-se em razão de suas normas criadoras: a) de um lado encontram-se as formalidades previstas no Estatuto das Cidades, bem como em normas ao mesmo complementares, que possuem um caráter genérico – vale dizer, incidem sobre toda e qualquer alteração do Plano Diretor, em qualquer Município; b) de outro, encontram-se as formalidades previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara, que possuem um caráter específico – vale dizer, incidem sobre determinados pontos e elementos disciplinados no PDDPA.

No que tange à propositura ora em análise, somente duas formalidades de caráter genérico são atraídas pelas matérias expostas Projeto de Lei Complementar nº 007/16: as audiências públicas e a responsabilização técnica.

Quanto às audiências públicas, cumpre destacar seu caráter principiológico e fundamental, uma vez que possibilitam a participação popular no processo de construção do PDDPA e, sob uma perspectiva mais ampla, terminam por legitimá-lo.¹ Sob uma perspectiva dogmática, a exigência de realização de audiências públicas decorre, essencialmente, do art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade:

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. (grifo nosso)

¹ Trata-se, acima de tudo, de instrumento democrático. SILVA, José Affonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6ª ed. revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 108-109.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Em complemento, nenhuma dúvida resta quanto à aplicabilidade do dispositivo acima mencionado ao Projeto de Lei Complementar nº 007/16, uma vez que o vigente PDDPA – Lei Complementar Municipal nº 850/14, estabelece, em seu art. 204:

Art. 204. Qualquer **alteração** do Plano Diretor deverá ser precedida de audiência pública, na forma do **§ 4º do art. 40 da Lei Federal 10.257/2001** e inciso II do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo. (grifos nossos)

Assim, da conjugação dos dispositivos acima mencionados resulta a inexorável conclusão de que é condição essencial para a admissibilidade de qualquer propositura que vise a alterar o PDDPA a realização de audiências públicas prévias à sua elaboração. Mais: como consequência lógica desta inferência, é **também requisito essencial para a admissibilidade a COMPROVAÇÃO de que as audiências públicas foram realizadas.**²

Quanto à responsabilização técnica – ainda no campo das formalidades genéricas –, cumpre destacar que o Plano Diretor constitui, em última análise, instrumento de planejamento urbanístico, estruturado a partir de documentos técnicos que, por sua vez, devem ser confeccionados por profissionais com a atribuição e capacidade técnicas correspondentes.³ Neste sentido, a Lei Federal nº 5194/66 estipula em seu art. 7º, “b”:

Art. 7º. As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

[...]

b) **planejamento ou projeto**, em geral, de regiões, zonas, **idades**, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária. (grifos nossos)

Assim, na medida em que o Plano Diretor é norma fundamentalmente alicerçada em documentos técnicos cuja confecção constitui monopólio de certas categorias profissionais, é imprescindível que haja a indicação dos agentes públicos responsáveis por sua confecção.⁴ Neste mesmo sentido, reza o art. 13, da Lei Federal nº 5194/66:

² Em complemento, tão fundamental quanto esta comprovação é verificar se as audiências públicas foram estruturadas e realizadas de forma a permitir a **efetiva** participação popular – e não uma participação popular “meramente formal”. Neste sentido, as Resoluções nº 25, de 18 de março de 2005, nº 34, de 01 de julho de 2005, do conselho das cidades, e nº 22, de 06 de dezembro de 2006, todas emitidas pelo Conselho das Cidades – órgão vinculado ao Ministério das Cidades – oferecem substancial roteiro para a realização destas audiências públicas.

³ PINTO, Victor Carvalho. **Regime Jurídico do Plano Diretor**. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2015. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/150>. Acesso em: 01 set. 2016. p. 19.

⁴ “Os autores do plano diretor assumem a condição de responsáveis técnicos pelo mesmo, devendo providenciar a Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) junto ao CREA (Lei nº 6.496/77)11. Eles responsabilizam-se



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Art. 13. Os estudos, plantas, projetos, laudos e qualquer outro trabalho de engenharia, de arquitetura e de agronomia, quer público, quer particular, **somente poderão ser submetidos ao julgamento das autoridades competentes e só terão valor jurídico quando seus autores forem profissionais habilitados de acordo com esta lei.** (grifo nosso)

Assim, a indicação dos responsáveis técnicos constitui não só mecanismo de controle da legalidade do Plano Diretor (o monopólio profissional), mas também mecanismo de controle e acompanhamento dos elementos materiais do Plano Diretor, uma vez que garante que as disposições técnicas do Plano Diretor foram fixadas por profissionais habilitados para tanto.

Fácil é de se concluir, assim, o motivo de este requisito referir-se à admissibilidade de proposuras que visem a alterar o PDDPA: **se a validade da norma que altera o Plano Diretor depende da indicação de seus responsáveis técnicos, inconcebível que a propositura que deu origem a esta norma não disponha quais são seus responsáveis técnicos – a propositura, neste caso, seria um reflexo daquilo que virá a ser a norma.**

Resta evidenciado, assim, o caráter peremptório dos dispositivos acima mencionados: toda e qualquer propositura cujo objeto seja a alteração do zoneamento que não for instruída, **NO MOMENTO DE SUA APRESENTAÇÃO**, com os documentos elencados no art. 309, § 1º do Regimento Interno deverá ser **SUMARIAMENTE** devolvida a seu autor – seja ele Vereador, seja ele o Prefeito Municipal, uma vez que inexistem, no Regimento Interno, quaisquer distinções quanto à iniciativa deste tipo de propositura.

II – DAS FORMALIDADES RELATIVAS À TRAMITAÇÃO DA PROPOSITURA

As matérias do Projeto de Lei Complementar nº 007/16 que demandam a observância de formalidades relativas à sua tramitação já foram, ainda que indiretamente, expostas: trata-se da necessidade de se realizar audiências públicas durante a tramitação da propositura que altera o Plano Diretor – conforme verificou-se, o art. 204 da Lei Complementar Municipal nº 850/14 determina a aplicação, **inclusive para as alterações do PDDPA**, do art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade.

Com efeito, embora se trate de formalidade cujo conteúdo já fora exposto, necessário ressaltar dois aspectos que particularizam esta formalidade sob a perspectiva da tramitação legislativa.

pelas falhas que o plano vier a apresentar, não podendo eximir-se pela alegação de que obediência a ordens de contratante ou superior hierárquico. O plano que não dispuser de autores habilitados não tem valor jurídico.”
PINTO, Idem.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

O primeiro aspecto reside no fato de que a instrução da propositura que altera o PDDPA deverá ser iniciada com **a realização das audiências públicas**. Como visto, o propósito das audiências públicas é possibilitar que a população participe na construção do Plano Diretor. Assim, não faria nenhum sentido em se iniciar a instrução de tal propositura – com a emissão dos pareceres pelas Comissões Permanentes da Câmara Municipal, por exemplo – anteriormente à fase em que se possibilita a participação popular.⁵

Já o segundo aspecto reside na estruturação das audiências públicas: como já mencionado, as audiências públicas devem propiciar a efetiva participação popular, devendo ser convocadas com razoável antecedência e ampla divulgação da documentação que instrui a propositura.⁶

III – CONSEQUÊNCIAS DA NÃO OBSERVÂNCIA DAS FORMALIDADES

A não observância das formalidades acima expostas apresentará consequências diversas, a depender do caráter das formalidades em questão.

No caso de não observância das formalidades previstas no item I (I – DAS FORMALIDADES RELATIVAS À ADMISSIBILIDADE DA PROPOSITURA), a consequência principal será o não recebimento da propositura, na forma do art. 189 do Regimento Interno, impondo-se, necessariamente o seu arquivamento, **sem resolução de mérito**.

Já no caso de não observância das formalidades previstas no item II (II – DAS FORMALIDADES RELATIVAS À TRAMITAÇÃO DA PROPOSITURA), a consequência principal será a nulidade de todos os atos posteriores às formalidades especificadas – **portanto, a nulidade dos atos instrutórios da propositura que forem posteriores e, se for o caso, da própria deliberação da propositura**.

CONCLUSÕES

Buscou-se expor quais são as principais formalidades a serem observadas para proposições que, tal como o Projeto de Lei Complementar nº 007/16, visam a alterar o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara – PDDPA, com especial ênfase para as formalidades aplicáveis às principais matérias previstas nesta propositura em particular.

Entende-se, s.m.j., que o Projeto de Lei Complementar nº 007/16 não cumpriu quaisquer das formalidades elencadas no item I (I – DAS FORMALIDADES RELATIVAS À ADMISSIBILIDADE DA PROPOSITURA) do presente parecer. Em síntese, não consta desta propositura: 1) documentação comprobatória da realização das audiências públicas na fase de sua elaboração; 2) a indicação dos responsáveis técnicos dos estudos que subsidiaram a propositura – sequer foram juntados tais estudos; 3) a totalidade

⁵ Trata-se, “mutatis mutandis”, do mesmo raciocínio e rito aplicável à tramitação dos projetos de PPA, LDO e LOA.

⁶ Acerca da estruturação das audiências públicas, reveja-se a nota de rodapé nº 2.



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

documentação exigida no Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara, relativamente à alteração do zoneamento urbano.

Como observado no item III do presente parecer, a consequência para o não atendimento especificado no parágrafo anterior deve ser, s.m.j., a emissão de despacho pela Presidência da Câmara Municipal de Araraquara decidindo, com base no art. 189, I, II e IV do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara, pelo não recebimento do Projeto de Lei Complementar nº 007/16, em razão do não atendimento a formalidades essenciais à sua admissibilidade.

É o parecer.

Respeitosamente,


MARCELO ROBERTO DISPEIRATTI CAVALCANTI
Diretor Legislativo


DANIEL LEMOS DE OLIVEIRA MATTOSINHO
Assistente técnico legislativo


VALDEMAR MARTINS NETO MENDONÇA
Assistente técnico legislativo