



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 082/2016 – DL

Araraquara, 05 de setembro de 2016

A Sua Excelência o Senhor
Vereador Elias Chediek
Presidente da Câmara Municipal de Araraquara

Assunto: Parecer – Formalidades a serem observadas na tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 005/16

Senhor Presidente,

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 005/16, de iniciativa da Prefeitura do Município de Araraquara, que altera o Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara – PDDPA e dá outras providências, expondo, ao final, posição acerca do cumprimento destas formalidades por tal propositura.

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 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 005/16, 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

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





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

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.

Neste sentido, identificam-se duas formalidades de caráter genérico cujas incidências são atraídas pelo Projeto de Lei Complementar nº 005/16: 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)

Em complemento, nenhuma dúvida resta quanto à aplicabilidade do dispositivo acima mencionado ao Projeto de Lei Complementar nº 005/16, 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)

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.

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





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

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:

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**

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 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.

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





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

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.**

Passando-se às formalidades de caráter específico – como visto, previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara –, verifica-se que sua incidência, relativamente ao Projeto de Lei Complementar nº 005/16, deve-se especificamente em razão do fato de que tal propositura efetua alterações no zoneamento urbano do Município.

Neste sentido, interessante ressaltar que o Regimento Interno estipula em seus artigos 309 a 312 um regime de tramitação especial para proposuras que tratem de alterações do zoneamento urbano. No que tange a tais dispositivos, é de especial interesse para o presente parecer os arts. 309, “caput” e § 1º, e 310:

Art. 309. Os projetos de alteração de zoneamento urbano e os projetos relativos à instalação de estabelecimento para exploração de atividades econômica que dependam de aprovação da Câmara serão, imediatamente após seu recebimento, submetidos pelo Presidente da Câmara à apreciação da Comissão de Obras, Serviços, Bens Públicos e Desenvolvimento Econômico, que examinará sua adequação às normas de elaboração legislativa estabelecidas nesta seção.

§ 1º Os projetos de que trata este artigo deverão conter os seguintes elementos:

I - tabela com os gabaritos e índices urbanos existentes no local e respectivas justificativas para mudança de zoneamento;

II - documentação comprobatória de que o estabelecimento cumpriu todas as exigências legais para seu funcionamento no Município, não exigível essa no caso de empresas que ainda



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

não tenham sido constituídas à época da propositura do projeto;

III- consulta à população diretamente atingida pelo projeto, devidamente documentada e comprovada através de abaixo assinado com nome legível por extenso, endereço, número de RG e assinatura.

IV - croqui de localização da área objeto da proposição, do qual constarão os logradouros públicos que fazem frente, fundo e lados com a área afetada, indicando-se o zoneamento atual; [...]

Art. 310. O não cumprimento das normas dispostas nesta seção importará na sumária devolução do processo ao Presidente, sem parecer da Comissão, para devolução ao autor, com fundamento no art. 189, II e IV deste Regimento, podendo o mesmo reapresentá-lo depois de sanadas as irregularidades apontadas. (grifos nossos)

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 005/16 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.

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

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





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

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 005/16, 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 005/16 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 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**

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.

e-mail: legislativo@camara-arq.sp.gov.br
www.camara-arq.sp.gov.br





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

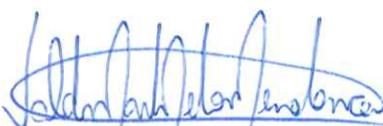
recebimento do Projeto de Lei Complementar nº 005/16, em razão do não atendimento a formalidades essenciais à sua admissibilidade.

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