Câmara Municipal de Jacareí
PALÁCIO DA LIBERDADE

PROCESSO Nº 061 DE 15.04.2015

ASSUNTO: VETO TOTAL AOS AUTÓGRAFOS DA LEI Nº 5.919/2015 – "DISPÕE SOBRE ÁREA INTEGRANTE DA ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL".

AUTOR: PREFEITO MUNICIPAL HAMILTON RIBEIRO MOTA.

DISTRIBUÍDO EM: 30/04/2015
PRAZO FATAL: 14 DE MAIO DE 2015
VOTAÇÃO ÚNICA

OBSERVAÇÃO: PARA REJEIÇÃO DO VETO, SERÁ NECESSÁRIO O VOTO DA MAIORIA ABSOLUTA DOS VEREADORES (SETE VOTOS)

Aprovado em Discussão Única Em.....de.....de 2015..... ..... Presidente	**REJEITADO** Em.....de.....de 2015..... ..... Presidente
Aprovado em 1ª Discussão Em.....de.....de 2015..... ..... Presidente	**ARQUIVADO** Em.....de.....de 2015..... ..... Secretário-Diretor Legislativo
Aprovado em 2ª Discussão Em.....de.....de 2015..... ..... Presidente	**Retirado de Tramitação** Em.....de.....de 2015..... ..... Presidente
Adiado em.....de.....de 2015..... Para.....de.....de 2015..... ..... Secretário-Diretor Legislativo	Adiado em.....de.....de 2015..... Para.....de.....de 2015..... ..... Secretário-Diretor Legislativo
Encaminhado às Comissões nºs: 1 e 3	**Prazo das Comissões:** 14/05/2015

61

Município de Jacareí

ESTADO DE SÃO PAULO

Gabinete do Prefeito

02

Ofício n.º 0218/2015-GP

Jacareí, 13 de abril de 2015.

PROTOCOLO GERAL
Nº 0568/ 14 / 4 20 15
CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ
FUNCIONÁRIO

Excelentíssimo Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do artigo 43 da Lei Orgânica do Município (Lei n.º 2.761, de 31.03.90), existem razões impeditivas para outorga da sanção do Projeto de Lei - Lei n.º 5.919/2015, que "*Dispõe sobre Área Integrante da Zona Especial de Interesse Social*" (processo n.º 017, de 05.02.2015), motivo pelo qual, decidi vetá-la, por inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, pelas razões anexas aos autógrafos da Lei ora vetada.

Restituímos, dessa forma, a matéria vetada ao reexame dessa E. Casa Legislativa, cujos nobres Vereadores conscientes da responsabilidade de que são imbuídos, saberão melhor refletir.

Atenciosamente,

À Secretaria Legislativa, para ciência e providências. 15/4/2015
José Antonio Galvão
Diretor

HAMILTON RIBEIRO MOTA
Prefeito do Município de Jacareí

A Sua Excelência o Senhor
ARILDO BATISTA
Presidente da Câmara Municipal de Jacareí – SP

LEI Nº 5.919/2015

Dispõe sobre Área Integrante da Zona Especial de Interesse Social.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JACAREÍ, USANDO DAS ATRIBUIÇÕES QUE LHE SÃO CONFERIDAS POR LEI, FAZ SABER QUE A CÂMARA MUNICIPAL APROVOU E ELE SANCIONA E PROMULGA A SEGUINTE LEI:

Art. 1.º Passa a integrar a Zona Especial de Interesse Social do Município a área a seguir especificada, cadastrada no Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Jacareí sob a matrícula n.º 62.386, inscrita no Cadastro Imobiliário Municipal sob o n.º 44.131.12.40.0001.00-000, a qual é originada da unificação das áreas matriculadas sob n.^{os} 51.203 e 51.204 do mesmo Cartório, cada uma com 15.000,00 m^2:

"Um terreno urbano, de formato irregular, com a área de 30.000,00 m², com acesso pelos finais da RUA TARCISIO PELOGIA e da RUA LUZIA MACHADO SALDÃO, integrantes do loteamento denominado 'VILA ITA', no BAIRRO DO RIO ABAIXO, que assim se descreve: inicia-se com um ponto localizado no final da RUA TARCISIO PELOGIA, canto de divisa com a lateral direita do lote n.° 09 da quadra "B" do referido loteamento; deste ponto segue com azimute de 115°42'35" por uma distância de 69,359 metros, até encontrar o marco n.° 42, confrontando com a lateral direita do lote n.° 09, lateral esquerda do lote n.° 18, ambos da quadra "B", com o final da RUA LUZIA MACHADO SALDÃO e com parte dos fundos do lote 01 da quadra "F", todos do mesmo loteamento; do ponto n.° 42 segue com azimute 117°12'59" por uma distância de ***81,71 metros****, até encontrar um ponto localizado nos fundos do lote n.° 15 da quadra "F" do referido loteamento, a uma distância de* ***1,081 metros*** *da divisa com o lote n.° 16, confrontando com parte dos fundos do lote n.° 01, com os fundos dos lotes n.^{os} 02 a 14 e com parte dos fundos do lote n.° 15, todos da quadra "F" do referido loteamento; deste ponto deflete à direita e segue*

Vetado 3/10/15

com azimute de 229°05'55" por uma distância de ***118,20 metros*** *até encontrar um ponto na divisa com a propriedade de Licia Lippi, confrontando com o terreno objeto da matrícula n.° 51.205, propriedade de Maria da Conceição Pedalino; neste ponto deflete à direita e segue com azimute de 300°58'15" por uma distância de* ***289,72 metros*** *até encontrar o marco n.° 30, confrontando com propriedades de Licia Lippi e Vera Lippi; deflete à direita e segue com azimute de 35°06'57" por uma distância de* ***1,89 metros*** *até o marco n.° 31, confrontando nesta extensão com propriedade de Vera Lippi; deste marco segue com azimute de 34°50'37" por uma distância de* ***83,49 metros****, até o marco n.° 32, confrontando com a propriedade de Armando Vicente Bassi; deste marco deflete à direita e segue com azimute 116°02'35" por uma distância de* ***171, 101 metros*** *até o ponto inicial, confrontando com a ÁREA VERDE (Quadra "E") do loteamento denominado "VILA ITA" e com o final da RUA TARCISIO PELOGIA, encerrando a área* ***30.000,00m² (trinta mil metros quadrados).***"

Veiculo

Art. 2.º Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JACAREÍ, DE DE 2015.

HAMILTON RIBEIRO MOTA
Prefeito Municipal

AUTOR DO PROJETO: VEREADOR ITAMAR ALVES.
AUTOR DA EMENDA: VEREADOR EDGARD SASAKI.

MENSAGEM DE VETO TOTAL AO PROJETO DE LEI REFERENTE AO PROCESSO N.º 017, DE 05.02.2015 DA CÂMARA MUNICIPAL DE JACAREÍ

(LEI N.º 5.919/2015)

Apesar da nobre justificativa apresentada pelo Vereador, existem razões que impedem a outorga da sanção ao projeto (Lei n.º 5.919/2015), em razão dos vícios formais e materiais, bem como a contrariedade ao interesse público.

O Projeto de Lei aprovado pretende qualificar a área descrita em seu artigo 1º, em Zona Especial de Interesse Social, que, atualmente é classificada como Macrozona de Destinação Urbana/Zona de Adensamento Preferencial 2B (MDU/ZAP2B), conforme dispõe o Plano Diretor (LC n.º 49/2003) e suas alterações.

A Zona Especial de Interesse Social - ZEIS é um instituto jurídico e politico previsto no Estatuto da Cidade para o planejamento municipal (art. 4º, V, "f"). Este instituto visa criar uma excepcionalidade às regras urbanísticas gerais para determinada área da cidade. A Lei n.º 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e trata da Regularização Fundiária de Interesse Social, define o conceito de ZEIS no seu artigo 47.

Em âmbito municipal, a vigente Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí, n.º 5.867, de 1º de julho de 2014, trata da Zona Especial de Interesse Social no art. 61 e seguintes, destacando-se os seguintes dispositivos:

> **Art. 61.** A Zona Especial de Interesse Social é a porção do território do Município na qual é permitido, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento, reconhecendo a diversidade de ocupações existentes na cidade.
> **§ 1º** Através de **lei específica** poderão ser criadas outras Zonas Especiais de Interesse Social no território do Município, **assegurada a participação popular na definição de sua localização e na forma de urbanização.**
> ...
> **Art. 63.** Para o **reconhecimento** e **instituição** da ZEIS é **necessário parecer técnico elaborado pelo órgão competente do Município** que ateste:
> **I** - na hipótese de ZEIS 1, a possibilidade de urbanização da área;
> **II** - na hipótese de ZEIS 2 e 3, a possibilidade de urbanização e regularização fundiária da área.

> **Parágrafo único.** As definições de ZEIS 1, 2 e 3 são parte integrante do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município (Lei Complementar n.º 49/03 e alterações)
> **Art. 64.** A **urbanização** e a **regularização da ZEIS** obedecerá as normas a serem estabelecidas por lei específica, **de iniciativa exclusiva do Executivo Municipal**, aplicando-se, no que couber, as condições de uso e ocupação do solo previstas nesta Lei.
> ... (grifos nossos)

Como se observa, para a criação de ZEIS faz-se necessário o cumprimento de três requisitos: **1)** lei específica; **2)** parecer técnico do órgão competente; e **3)** prévia participação popular.

Na esfera da Política Urbana do Município, fere o princípio da participação popular a edição de leis contendo normas e diretrizes da política urbana sem a efetiva participação dos representantes comunitários mediante audiência pública. Tem que haver amplo debate com os setores interessados na lei que atinge diretamente a política urbana do município.

Esses cuidados são indispensáveis para a viabilização da gestão democrática da cidade. A Constituição do Estado de São Paulo também prevê a ampla participação da comunidade nos projetos que envolvam a política urbana:

> **Art. 180.** No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:
> ....
> **II** - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;
> ....

Entretanto, a proposta aprovada pelo Poder Legislativo não cumpriu todos requisitos legais citados, pois, apenas foi editada lei específica, sem atender os demais itens acima elencados.

O artigo 64 acima transcrito também prevê que a forma e critérios para urbanização/ocupação da ZEIS deve obedecer as normas estabelecidas em lei específica, de autoria do Executivo, ainda não editada. Isto significa, que a instituição de ZEIS neste

momento inviabilizará a aprovação de projetos e eventuais regularizações relativas à área descrita, em razão da falta de lei específica que regule a matéria.

Assim sendo, a criação de uma ZEIS deve cumprir todos os requisitos estabelecidos na Lei n.º 5.867/2014, que está subordinada aos princípios e diretrizes assentados pela Lei Complementar nº 49/2003, que trata do Plano Diretor do Município de Jacareí, estabelecido nos termos dos artigos 2º e 4º do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/01, que por sua vez trata da execução da Política Urbana prevista nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

E, tendo em vista que a LC n.º 49/2003 – Plano Diretor definiu a qualificação da área objeto do projeto de lei aprovado/Lei n.º 5.919/2015 em MDU/ZAP2B, há alteração indireta e tácita da Lei Complementar, também sem atendimento dos requisitos legais para alteração e aprovação do Plano Diretor.

A Lei aprovada é ordinária, sendo que o Plano Diretor foi aprovado através de lei complementar, na medida que o inciso I do artigo 39 da Lei Orgânica do Município prevê a necessidade de *quorum* privilegiado para aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado, do qual faz parte o Plano Diretor de Ordenamento Territorial.

Sobre a matéria da competência do Prefeito para decretar o zoneamento e demais aspectos urbanísticos constantes no Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, não obstante haver entendimento diverso, a jusrisprudência e a doutrina, em sua maioria, entende que cabe somente ao Executivo propor ou alterar o Plano Diretor e as leis urbanísticas a ele vinculadas, pois, sua estruturação depende de uma série de estudos técnicos concatenados.

A função legislativa tem como características a *generalidade* e a *abstração*, enquanto o Executivo atua de maneira *específica* e *concretamente*. E as normas urbanísticas são uma imposição concreta e não geral e abstrata e, compete ao Prefeito aprovar projetos de edificações e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos (artigo 61, inciso XXII da LOM).

O processo de elaboração do Plano Diretor/Lei de Uso e Ocupação do Solo e demais normas urbanísticas têm por base legal o § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, devendo obedecer critérios mínimos que assegurem o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Dentro da competência legislativa do Município, a responsabilidade pela consecução das normas urbanísticas cabe ao Executivo, em princípio mais aparelhado tecnicamente, mais conhecedor da realidade local e mais próximo dos desejos da comunidade[1].

Cabe ao Executivo interpretar a lei e obedecer as normas urbanísticas, modificando-as todas as vezes que o próprio desenvolvimento da cidade assim o exija, desde que haja respaldo legal necessário a esse cometimento, não se tratando de uma questão de conveniência e oportunidade, ao alvedrio da Administração, mas, sim, de obediência às normas legais.

Assim, emerge da competência do Executivo, obedecidos os pressupostos necessários, o enquadramento das zonas e a fixação dos usos a que se destinam, bem como a alteração de zonas, consequência inevitável da concreção do Direito.

Neste sentido, ainda que não esteja expressa na LOM a competência privativa do Executivo para apresentar projeto de lei do Plano Diretor, suas alterações e respectivo zoneamento da cidade, a iniciativa deve ser deste, posicionamento adotado por nossos Tribunais, a exemplo da liminar e posterior decisão proferida na **ADIN n.º 126.358.0/2-00**, ajuizada pelo Município de Jacareí para declarar a inconstitucionalidade da **Lei Complementar n.º 57/2005**, de autoria do Poder Legislativo, que alterava o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município, especificamente com relação ao Mapa 2 do Anexo I, passando determinada área de Zona de Adensamento Restrito (ZAR), para Zona de Adensamento Preferencial (ZAP 1).

Do seu conteúdo, cabe citar trecho da decisão liminar:

---

[1] Diógenes Gasparini, *O Estatuto da Cidade*, NDJ: São Paulo, 2002, p. 197

> ...há razoabilidade do direito invocado, uma vez que a norma de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria que, em princípio, por envolver questão atinente à ordenação da ocupação da cidade, de **zonas específicas e natureza de ocupação**, sempre a demandar prévia planificação, típica da atividade da administração (v.g. ADIn n.º 66.667.0/6), **parece ser de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo**, por depender de prévio estudo tendente a verificação da adequação e conveniência da mudança de crescimento ordenado da cidade.
> ...
> Em certos temas urbanísticos, exigentes de prévio planejamento, tendo em vista o adequado desenvolvimento das cidades, **a iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito, sob cuja orientação e responsabilidade se prepara os diversos planos** (ADin n.º 66.667-0/6, Relator Des. Dante Busana).
> ... (grifos nossos)

Nos autos da ADIN, anotou ainda o douto Procurador-Geral de Justiça em exercício, Dr. Fernando José Marques, à fl. 189:

> "... a Câmara Municipal de Jacareí não pode arrogar a si competência para autorizar a prática de atos concretos de administração ou **mudar regras de ordenamento e ocupação territorial do solo sem a concorrência de vontade e iniciativa legal do Poder Executivo**, como ocorrido na situação retratada pela Lei Complementar n.º 57/2005, do Município de Jacareí."

Também cabe mencionar, que em outras oportunidades o Poder Legislativo tentou efetuar mudanças na legislação urbanística sem êxito. A Lei Municipal n.º 4.879/2005, que alterou a Lei de Uso e Ocupação do Solo, foi vetada e posteriormente promulgada pelo Legislativo, com posterior declaração de sua inconstitucionalidade pelo Tribunal de Justiça de São Paulo:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei de iniciativa de Vereador que altera o artigo 114 da Lei nº 4.847/05, que dispõe sobre uso, ocupação e urbanização do solo do Município de Jacareí - **Matéria afeta ao Poder Executivo** - violação dos artigos 5º, 37, 47, II e XIV, 180, I e II e 181 da Constituição do Estado de São Paulo - Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 129.270.0/2-00 – São Paulo – Relator: Denser de Sá – 22.03.2007 – V.U.)

A Lei Complementar n.º 60/2005 que alterou o Plano Diretor foi vetada pelo Executivo sob o fundamento do vício formal e material, e o veto foi mantido pelo Legislativo. Da mesma forma, as Leis n.º 4.866/2005 e n.º 4.929/2005, que tinham por objeto a alteração da Lei de Uso, Ocupação e Urbanização do Solo (n.º 4.847/2004).

Finalmente, importante destacar que os bairros Jardim Pedramar e Parque Imperial citados na justificativa do Projeto de Lei aprovado, não estão inseridos em Zona Especial de Interesse Social – ZEIS e, conforme afirmado pelo Vereador, estes bairros receberam benefícios previstos em Leis Municipais, Estaduais e Federais.

Essas, são as razões que me levaram a vetar o Projeto de Lei – Lei n.º 5.919/2015 em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Vereadores.

Gabinete do Prefeito, 13 de abril de 2015.

HAMILTON RIBEIRO MOTA
Prefeito do Município de Jacareí

ASSUNTO: **Veto total aos autógrafos da Lei nº 5914/2015, que "Dispõe sobre área Ingrante da Zona Especial de Interesse Social".**

PARECER Nº 109 – WTBM - CJL - 04/2015

Trata-se de veto total aos autógrafos da Lei nº 5919/2015, proposta pelo Nobre Vereador Itamar Alves e aprovada por esta Casa Legislativa.

O Exmo. Sr. Prefeito Municipal de Jacareí vetou a norma que dispõe sobre a integração de uma área, a qual foi descrita no artigo 1º da propositura, à chamada Zona Especial de Interesse Social.

Em apertada síntese, justificou o Sr. Prefeito o veto afirmando que o dispositivo supramencionado é inconstitucional pois fere o princípio da Tripartição dos Poderes, bem como viola disposição expressa da Lei 5867/2014, que trata do Uso, Ocupação e Urbanização do Solo do Município de Jacareí.

Esta Consultoria Jurídica se manifestou sobre a propositura através do parecer nº 031-WTBM-CJL-02/2015, e opinou pela possibilidade de regular tramitação do feito.

Praça dos Três Poderes, 74 – Centro – Jacareí / SP – CEP 12327-901 Fone: (12) 3955-2200 – FAX: (0 12) 3951-7808
Site: www.camarajacarei.sp.gov.br

Analisando agora as considerações trazidas na Mensagem de Veto, modificamos nosso entendimento inicial.

De fato, em que pese o louvável espírito da lei, parece-nos que o as razões expostas pelo Sr. Prefeito são suficientes para impedir a outorga da sanção total ao processo, sendo correto o veto realizado.

Embora continue sendo do nosso entendimento que a criação de normas que tratem do uso e ocupação do solo são de competência concorrente entre o Executivo e o Legislativo, o fato é que a Lei Municipal 5867/2014 dispõe expressamente que a disposição de ZEIS deve ser feita após a realização de parecer técnico específico:

> Art. 63. Para o **reconhecimento e instituição da ZEIS é necessário parecer técnico** elaborado pelo órgão competente do Município que ateste:
> I - na hipótese de ZEIS 1, a possibilidade de urbanização da área;
> II - na hipótese de ZEIS 2 e 3, a possibilidade de urbanização e regularização fundiária da área.
> Parágrafo Único. As definições de ZEIS 1, 2 e 3 são parte integrante do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Município (Lei Complementar n.º 49/03 e alterações)

Nos autos da propositura não foram apresentados o sobredito parecer técnico. Também não foi realizada a necessária consulta popular, prevista no § 1º, do artigo 61, da supracitada norma.

Assim, em que pese a nobreza do projeto e a manifestação anterior desta Consultoria, reavaliamos nosso posicionamento para ajustá-lo ao que foi exposto pelo Ilmo. Sr. Prefeito Municipal em sua mensagem, sendo nossa opinião de que o veto é procedente no presente caso.

Praça dos Três Poderes, 74 – Centro – Jacareí / SP – CEP 12327-901 Fone: (12) 3955-2200 – FAX: (0-12) 3951-7808
Site: www.camarajacarei.sp.gov.br

Cumpre salientar, por fim, este posicionamento jurídico é meramente opinativo, e não vincula a decisão dos nobres Vereadores.

Este é o parecer.

Jacareí, 29 de abril de 2015

WAGNER TADEU **BACCARO** MARQUES
CONSULTOR JURÍDICO CHEFE
OAB/SP Nº 164.303

E.T.: Às Comissões de Constituição e Justiça e Obras, Serviços Públicos e Urbanismo, para análise.

29/04/2015

Praça dos Três Poderes, 74 – Centro – Jacareí / SP – CEP 12327-901 Fone: (12) 3955-2200 – FAX: (0 12) 3951-7808
Site: www.camarajacarei.sp.gov.br