

Porto Alegre, 4 de fevereiro de 2014.

Orientação Técnica IGAM nº 2.769/2014.

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga, SP, através da Sra. Kátia Bazoni, solicita análise e orientação técnica sobre o projeto de lei, de autoria de Vereador, que “Declara área de expansão urbana a propriedade localizada na área rural do Município da Estância Turística de Ibitinga, denominada de Condomínio Adriana/Biondo”.

II. Em relação à competência espacial, o projeto de lei é da competência legislativa do Município, nos termos do disposto no art. 30, I e VIII, da Constituição da República, a seguir colacionados¹:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo referente à delimitação e expansão do perímetro urbano para o fim de transformar zonas rurais em zonas urbanas, o entendimento majoritário do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, de que se trata de competência privativa do Poder Executivo, conforme demonstram as ementas a seguir colacionadas:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar Municipal. Alteração do perímetro rural e urbano. Iniciativa legislativa da Câmara Municipal. Admissibilidade diante da Lei Orgânica. Precedentes desta Corte em sentido contrário. Ausência de estudo técnico prévio, de ampla consulta pública e de participação das entidades comunitárias envolvidas. Ação julgada procedente (9024136-93.2009.8.26.0000). Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei, **Órgão julgador:** Órgão Especial, **Relator(a):** Cauduro Padin, **Data do julgamento:** 26/08/2009).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 4.025/05 do Município de Sumaré - Alteração de zoneamento urbano - Violação das exigências de planejamento em matéria urbanística - Violação ao princípio da impessoalidade - Admissibilidade - Vício de inconstitucionalidade, por motivo de vedada delegação de poder em matéria de reserva legal - Interferência no Plano Diretor da Cidade Ação julgada procedente (**9042154-36.2007.8.26.0000** Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei, **Órgão julgador: Órgão Especial, Relator(a): Walter Swensson, Data do julgamento: 05/03/2008**)

A mudança do perímetro rural e urbano é medida que deve ser precedida de estudos prévios e audiências públicas de iniciativa do Chefe do Executivo que detém melhores condições para tanto, visando o bem comum e não a satisfação de interesses particulares e isolados.

Logo, via de regra, a iniciativa legislativa nestes casos, que envolvem a ocupação e o uso do solo, é de competência exclusiva do Prefeito, pois dependem de estudos prévios e técnicos e audiências junto às entidades comunitárias que só o Poder Executivo local, por meio de seus órgãos, está apto a realizar.

Mesmo considerando que, apesar do objeto do projeto de lei em análise não se enquadrar com exatidão no art. 56, XXI, da L.O.M.², com apenas estes elementos, ainda não é possível esclarecer a competência para dispor sobre expansão urbana.

De acordo com a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de **expansão urbana ou de urbanização** específica, **assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.** (grifou-se)

Diga-se de passagem, o **conceito legal de zona urbana** advém da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional) que, ao dispor sobre o imposto de competência municipal sobre a propriedade territorial urbana (IPTU), institui os seguintes requisitos:

Art. 32. ...

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência

² Art. 56 - Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:

(...)

XXI - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;

de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º **A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.**

(grifou-se)

Ocorre que, na justificativa ao projeto de lei em análise, consta a informação de que a área já possui infraestrutura de “um bairro urbano, composto de residências, guia e sarjeta, asfalto, rede de água encanada, rede de energia elétrica, iluminação pública, rede de captação de dejetos, sistema de tratamento de esgoto e poço artesiano”. No entanto, não acompanha como anexo o projeto de lei o competente estudo que comprova que referida área já reúne toda a infraestrutura urbana acima citada.

Com efeito, a contratação desse estudo é competência do Poder Executivo, afirmação a partir da qual já se delinea a inviabilidade da iniciativa pelo Poder Legislativo.

III. Outrossim, outro aspecto convém ser abordado: considerando, ainda, que expansão urbana até a área em questão, desde que dotada de toda a infraestrutura para tal, a fará reunir os requisitos da legislação tributária para fins de cobrança do IPTU, inegavelmente este fato afetará a coletividade que nela reside.

Neste sentido, a Constituição da República, ao atribuir ao Município a promoção do adequado ordenamento territorial através de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como a execução da política de desenvolvimento urbano, deixa claro que tais atribuições deverão ser exercidas em consonância com diretrizes gerais fixadas em lei, visando a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus

habitantes, nos termos do já citado art. 30, inciso VIII, e art. 182, *caput*, §§ 1º e 2º³, da Constituição Federal.

A regulamentação do art. 182 da Carta Republicana e o estabelecimento de diretrizes gerais da política urbana, normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, coube à Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

Destarte, conclui-se que o Município somente poderá dispor sobre a política urbana se observadas as diretrizes gerais impostas pela legislação federal, o que não se identifica no projeto de lei em análise, especialmente pelo não atendimento às normas contidas no parágrafo único do art. 155, c/c art. 180, inciso II, todos da Constituição do Estado de São Paulo⁴, e art. 43, inciso II, do Estatuto da Cidade⁵, no que respeita à participação da comunidade por meio de audiência pública convocada para esse fim.

Estas mesmas diretrizes constitucionais da participação popular em matéria urbana estão previstas na Lei Orgânica do Município:

Art. 152 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:

³ 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.

§ 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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

⁴ Artigo 155 - Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial, quando expressamente estabelecidos pelo conselho a que se refere o artigo 154.

Parágrafo único - O Estado, no que couber, compatibilizará os planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento, com o **plano diretor dos Municípios e as prioridades da população local**.

(...)

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes; (grifou-se)

⁵ Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

I - a participação das respectivas entidades comunitárias, no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; (grifou-se)

Esse também é o entendimento do TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei n. 2.786/2005 de São José do Rio Pardo - Alteração sem plano diretor prévio de área rural em urbana - Hipótese em que não foi cumprida disposição do art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo que determina a participação das entidades comunitárias no estudo da alteração aprovada pela lei - Ausência ademais de plano diretor - A participação de Vereadores na votação do projeto não supre a necessidade de que as entidades comunitárias se manifestem sobre o projeto - Clara ofensa ao art. 180, II, da Constituição Estadual - Ação julgada procedente (9057009-83.2008.8.26.0000 Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei, **Órgão julgador:** Órgão Especial, **Relator(a):** Aloísio de Toledo César, **Data do julgamento:** 18/02/2009

IV. Diante do exposto, é juridicamente inviável o projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que declara a expansão do perímetro urbano, tendo em vista se tratar de matéria de competência privativa do Poder Executivo, pela necessidade de realização de estudo técnico e de audiência pública para participação das entidades comunitária.

Desta forma, orienta-se seja o projeto de lei em análise remetido, através de Indicação, ao Poder Executivo para que no uso das suas atribuições legais sejam tomadas as providências cabíveis.

O IGAM permanece à disposição.



Ana Paula Coimbra Rodrigues
OAB/RS 47.210
Consultora do IGAM



Roger Araújo Machado
OAB/PI 3.097
Consultor do IGAM