



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº450/2023.

Assunto: Emenda nº 35 ao Projeto de Lei nº 185/2022 que “Institui o Plano Diretor Municipal de Valinhos e dá outras providências”.

Emenda de autoria da Comissão de Sistematização.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Sr. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo à emenda em epígrafe que menciona incluir os §§2º e 3º ao art. 188 do Projeto de Lei 185/2022, que “Institui o Plano Diretor Municipal de Valinhos e dá outras providências”, nos seguintes termos:

Projeto de Lei 185/2022	Emenda nº 35 ao PL 185/2022
<p>Art. 188. O valor da OOAUS, a ser pago pelo interessado, corresponderá ao seguinte racional em função da Unidade Fiscal do Município de Valinhos (UFMV) e da área do imóvel atingida pela OOAUS: I - 0,06 UFMV/m2 para ocupações com fins residenciais e misto; e II - 0,02 UFMV/m2 para ocupações com fins não residenciais;</p> <p>Parágrafo único. O valor da OOAUS poderá ser isentado dos empreendimentos não residenciais, conforme critérios e regramentos do Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico, a ser instituído por Lei específica.</p>	<p>Art. 1º São incluídos os §§ 2º e 3º ao Art. 188 do Projeto de Lei 185/2022, com a seguinte redação:</p> <p>“Art. 188 [...]:</p> <p>§ 1º [...]</p> <p>§ 2º. Os imóveis que tenham pago OOAUS com base no inciso II do caput, caso sofram posterior alteração de sua ocupação para fins residenciais ou misto, devem recolher a diferença entre os racionais em função da Unidade Fiscal do Município de Valinhos (UFMV) vigente à época da alteração.</p> <p>§ 3º. A concessão da OOAUS para ocupações com fins residenciais e misto em áreas de expansão urbana localizadas na Macrozona de</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Desenvolvimento Orientado (MDO) 1, 2 e 3 fica condicionada à implantação concomitante a ocupações com fins não residenciais, objetivando fomentar, atrair e fixar indústrias e novos empreendimentos no Município”.

Consta da justificativa do projeto:

A presente emenda tem o objetivo evitar fraudes no pagamento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAUS), deixando previsto que, caso a outorga tenha sido concedida para fins “não residenciais” e, posteriormente, exista a pretensão de alteração para fins residenciais, deve haver o pagamento da diferença dos racionais presentes nos incisos.

Além disso, a emenda inclui mais um parágrafo prevendo, para a MDO 2, a vinculação da concessão da outorga residencial à implantação de empreendimentos não residenciais, de forma a fomentar a industrialização do município. Caso a MDO 4 não seja alterada para uso exclusivamente “não residencial”, também entraria nessa exigência.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativa¹ não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Desta feita, considerando os aspectos jurídicos passamos para análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

¹ Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: “O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange aos projetos de emendas o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

Art. 140. Emenda é a correção apresentada a um dispositivo de projeto de lei ou de resolução.

§ 1º. Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo do projeto.

§ 2º. Emenda substitutiva é a que deve ser colocada no lugar do artigo.

§ 3º. Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo.

§ 4º. Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, sem alterar a sua substância.

§ 5º. A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.

Art. 141. Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.

§ 1º. O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.

§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.

Destarte, verifica-se que o projeto de emenda atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, tratando-se de emenda que tem relação direta com a matéria da proposição principal, não havendo óbice na sua tramitação.

Noutro aspecto, cabe ressaltar que em projetos de iniciativa do Executivo resta pacífico na Suprema Corte a possibilidade de emendas parlamentares **desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas**, o que desde já se observa na emenda em análise:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.

1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.

2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.
(STF. ADI 2583 RS. Plenário, 01.08.2011)

No mesmo sentido o Tribunal de Justiça do Estado de São

Paulo:

PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade entre a norma impugnada e dispositivos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da CF, e 74, VI, da CE. Precedentes. Não conheço da ação quanto aos parâmetros apontados LOM e Regimento Interno da Câmara.

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 1º da LC nº 2.064, de 04.03.20, do Município de Icém, estabelecendo readequação salarial para os servidores municipais. Exclusão, por emenda parlamentar, dos ocupantes de cargos em comissão. Pretensão da Prefeita de invalidação da ressalva feita pela Câmara, para que também os comissionados recebam aumento. Inviabilidade. **Emenda parlamentar. Possível a realização de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, desde que (i) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei e (ii) não acarretem aumento de despesa. Requisitos***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

devidamente observados. Emenda ficou adstrita ao objeto da lei remuneração de servidores. Ademais, não implicou aumento de despesa, promovendo, ao contrário, redução de gastos em comparação com o projeto original. Apontada omissão da emenda quanto aos anexos. Irrelevância. Alterações necessárias são decorrência lógica do teor da emenda. Princípio da isonomia. Ausente a apontada violação. Restrição do aumento salarial aos servidores efetivos se encontra dentro da discricionariedade política do Poder Legislativo. Inexistente afronta à igualdade, máxime porque a maior defasagem salarial era verificada, realmente, entre os ocupantes de tais cargos. Decisão razoável, à luz da crise econômico-financeira vivenciada pelo Município e da grande quantia de cargos em comissão irregulares lá existentes, muitos dos quais recentemente invalidados por este Eg. Órgão Especial. Atuação do Judiciário como legislador positivo. Impossibilidade. Aplicação da SV nº 37 ("Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de servidores públicos sob o fundamento de isonomia"). Vícios de inconstitucionalidade não verificados. Ação improcedente, na parte conhecida. (TJSP. Adin nº 2044212-77.2020.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Data de Julgamento: 12/08/2020)

Noutro giro, cumpre ressaltar que no Parecer Técnico² do CAEX – Centro de Apoio Operacional à Execução, exarado nos autos do Procedimento Administrativo de Acompanhamento nº 62.0466.0432/2019-3, constaram as seguintes ponderações acerca da Macrozona de Desenvolvimento Orientado (MDO):

4. RETROCESSOS URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS

[...]

4.2. MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO ORIENTADO (MDO)

O artigo 44 da minuta do Plano Diretor define a MDO como Macrozona de expansão urbana. Cabe analisar a inserção de 3 regiões na MDO, distantes da malha urbana consolidada e circundadas em vermelho na Figura 11.

(...)

² https://www.camaravalinhos.sp.gov.br/content/relatorio/plano_diretor/Parecer%20CAEX.pdf



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A criação da MDO 2 na divisa com Campinas (Figura 12), além de induzir a expansão urbana para locais distantes da cidade infraestruturada, é possivelmente guiada a partir de interesses pontuais. A referida área se situa ao redor do condomínio de alto padrão Green Golf, que possui acesso apenas pelo município de Campinas, através do bairro Gramado, também de alto padrão.

(...)

O mesmo vale para a criação da MDO 3 na divisa com Vinhedo (Figura 13), em área que também possui um condomínio isolado e com acesso apenas pelo município de Vinhedo. A área que estava classificada como Macrozona de Proteção de Mananciais (MPM) foi transformada em MDO 3. Trata-se de uma região com presença de manchas de vegetação e cursos d'água.

(...)

A expansão urbana nessa área do município vai beneficiar apenas os proprietários atuais dessas terras, com a grande valorização do preço da terra, que será propiciada pela transformação de uso rural para urbano. Além disso, serão demandados grandes investimentos em infraestrutura urbana, sejam públicos ou privados, o que valorizará também um conjunto de áreas em seu entorno e na ligação destes novos perímetros com a mancha urbana.

(...)

A reclassificação deste trecho do município em MDO 3 vai transformar uma área de conservação dos recursos hídricos (MPM), que tem como objetivo "proteger os recursos naturais e os mananciais superficiais de abastecimento de água" em expansão urbana, sem as necessárias considerações sobre as restrições do território em relação às características ambientais como conservação e recuperação da vegetação, fragilidades quanto aos recursos hídricos e a necessidade de sua preservação. A localização desta MDO 3 na divisa entre Valinhos e Vinhedo (Figura 14) vai favorecer a conurbação urbana, enquanto a MPM tem como uma de suas medidas urbanísticas previstas para o objetivo de proteger os recursos naturais e os mananciais superficiais de abastecimento de água: Controlar a expansão dos núcleos urbanos existentes, notadamente nas proximidades da divisa com Vinhedo2

Tendo em vista ao exposto, esta alteração deve ser analisada com atenção, além do fato preocupante de se possibilitar a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

conurbação entre municípios sem o estabelecimento de uma zona de amortecimento, ou os chamados cinturões verdes, entre manchas urbanas, tanto para a preservação ambiental como para a produção de alimentos.

A criação da MDO 3 na divisa com Itatiba (Figura 15) também está distante da mancha urbana consolidada e, como dito anteriormente, se trata de uma região com caráter turístico, de difícil circulação e que possui remanescentes de vegetação e demais recursos naturais. Do ponto de vista do planejamento urbano, deve-se destacar que nesta região há presença apenas de bairros pouco densos e distantes, aspectos que desfavorecem a expansão urbana nesta direção, sob riscos de graves deseconomias urbanas precipitadas por vazios urbanos.

(...)

As consequências imediatas desse modelo de expansão urbana disperso têm claramente se pronunciado:

- Insuficiência da infraestrutura de saneamento básico para suprir de forma equitativa todo o tecido urbano;*
- mobilidade urbana deficiente, com grande dependência dos veículos individuais;*
- deficiência nos serviços urbanos e na distribuição dos equipamentos comunitários;*
- comprometimento dos mananciais hídricos; • diminuição das áreas vegetadas;*
- baixo aproveitamento do solo urbanizado com ocupação de baixa densidade; dentre outros*

Não obstante esse cenário, a proposta enunciada para a revisão do plano diretor no tocante ao Macrozoneamento é de permanência da expansão urbana sobre áreas de produção rural e de preservação ambiental e de mananciais, com a inclusão das Macrozonas de Desenvolvimento Orientado (MDO) sem que se apresentem justificativas plausíveis para este consumo do território.

(...)

No caso de Valinhos, está previsto instrumento que serviria supostamente para recuperação da valorização imobiliária apropriada pelos proprietários de terras na passagem do uso rural para o urbano (a outorga onerosa da alteração de uso, art. 44 da minuta)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No entanto, considerando-se a extensão das áreas de expansão urbana, a proposição do instrumento não está articulada a necessidade de se evitar crescimento descontínuo da mancha urbana, que onera o conjunto da cidade em decorrência da necessidade de implantação de infraestruturas urbanas.

Enfim, o plano diretor, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana deve prever a aplicação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de financiamento da política urbana, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana – de forma a explicitar as opções e os caminhos para se promover um desenvolvimento justo e sustentável.

Na atual proposta de revisão do plano diretor, a Prefeitura continua propondo áreas de expansão urbana (Macrozonas de Desenvolvimento orientado – MDO's) em locais afastados do tecido urbano consolidado, além da grande valorização do preço da terra, que será propiciada pela transformação de uso rural para urbano, serão demandados grandes investimentos em infraestrutura urbana, sejam públicos ou privados, o que valorizará também um conjunto de áreas em seu entorno e na ligação destes novos perímetros com a mancha urbana.

Verifica-se também uma tendência de conversão de áreas rurais em áreas urbanas, sem contar com os devidos diagnósticos e avaliações prévios em relação ao tema e sem atentar, entre outros aspectos, para os passivos ambientais históricos no que tange ao atendimento da legislação ambiental.

A expansão das áreas urbanas reduzirá progressivamente as áreas rurais, vegetadas e permeáveis do município. Além disso, a ameaça de degradação ambiental dos remanescentes florestais nativos ainda existentes também tenderá a permanecer latente, uma vez que tais áreas terão de conviver com a perspectiva de um mosaico de usos possíveis, de forma incerta. As áreas de expansão urbana apresentam múltiplas possibilidades de uso e ocupação.

Assim, a expansão urbana sem estudos devidos, e sem as devidas considerações sobre as restrições do território, em relação às características ambientais como conservação e recuperação da vegetação, fragilidades quanto aos recursos hídricos e a necessidade de sua preservação, colocam, em



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

conjunto, o planejamento em um caminho que ameaça a qualidade ambiental e a sociedade em geral.

Além disso, muitas manifestações da população nas audiências públicas e oficinas foram contra a criação das MDO's, visto que a possibilidade de transformar seu uso para urbano com pagamento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo (OOAUS) cria a possibilidade do interesse econômico subjugar os interesses da comunidade, dando aos empreendedores o controle da expansão urbana do município.

Independente das críticas da sociedade, as MDO's foram mantidas e espalhadas ao longo do território municipal, tendo possibilidade de uso claramente urbano, com adensamento populacional e impermeabilização do solo, visando interesses específicos de empresários e loteadores.

Cabe observar que na minuta do plano diretor em seu artigo 6, que estabelece os objetivos gerais da política urbana de Valinhos e do plano diretor Municipal de Valinhos, há um conflito com a proposta de macrozoneamento, quanto a expansão urbana, que deveria refletir no espaço os objetivos do plano diretor. Dentre os objetivos podemos citar:

- *A compatibilização do uso e ocupação do solo com a proteção do meio ambiente natural e construído, propiciando melhores condições de acesso à terra e à mobilidade;*
- *a ocupação do território a partir da infraestrutura disponível;*
- *e a racionalização do uso e parcelamento do solo, restringindo ou incentivando a ocupação de áreas, conforme critérios geográficos geológicos, a capacitação da infraestrutura instalada e o dimensionamento do sistema viário, evitando custos elevados por sobrecarga ou ociosidade.*

O aumento da arrecadação municipal com impostos e com o pagamento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo são as justificativas da Câmara para a expansão urbana proposta.

No entanto, justificativas orçamentárias não podem fundamentar o ordenamento territorial municipal, que deve objetivar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar dos habitantes e o direito a cidades sustentáveis (nos termos da Constituição Federal e Estatuto da Cidade). Ademais, não constam estudos técnicos que justifiquem a necessidade de todas essas áreas de expansão urbana, principalmente as localizadas nos limites municipais,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

que sofrem pressões do mercado imobiliário. Tampouco estudos econômicos que afirmem que os valores arrecadados com o pagamento da Outorga Onerosa de Alteração do Uso do Solo serão suficientes para a instalação de toda a infraestrutura urbana necessária nestas áreas de expansão urbana.

Quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Por fim, cabe observar que foi apresentada emenda com a mesma finalidade (Emenda nº 06).

Ante o exposto, conforme entendimento do órgão técnico do D. MP/SP (CAEX), as alterações relativas às MDOs representam possível retrocesso ambiental. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 16 de novembro de 2023.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora – OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador- OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica