



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

Diadema, 15 de janeiro de 2019

FLS. - 75 -
440/2018
Protocolo

OF.C.GP. Nº 027/2019

COMISSÃO (DES) EM
Diadema 14 de 02 de 2019

Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do artigo 54, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Diadema, sou compelido a vetar parte das Emendas Modificativas ao Projeto de Lei Complementar nº 016/2018, que dispõe sobre condições para a regularização onerosa de construções que foram edificadas ou tiveram seu uso alterado sem o devido licenciamento legal, aprovado por essa Egrégia Câmara Municipal, conforme Autógrafo nº 112/2018.

A não aquiescência recai sobre as Emendas Modificativas de nºs. 02, 03, 04, 05 e 06; não havendo oposição em relação à Emenda Modificativa nº 01.

Razões de Veto

Antes de adentrar ao mérito das razões da oposição à parte das Emendas Modificativas propostas por essa Casa de Leis ao Projeto de Lei original, pertinente se mostra tecer comentários gerais sobre a figura do veto, que é um mecanismo de controle na edição da lei, cuja competência foi atribuída exclusivamente ao chefe do Poder Executivo.

A Constituição da República de 1988 exprime os mandamentos nucleares do Estado Democrático brasileiro, instituindo os princípios político-constitucionais regentes da Federação nacional, quais sejam: o princípio da harmonia e o princípio da independência entre os poderes, presentes no seu art. 2º, que estabelece: *São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

Referido dispositivo traz os Poderes que, na verdade, contemplam as funções dos órgãos que externam a vitalidade do Estado – função legislativa, função executiva e função jurisdicional.



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

FLS. 76
440/2018
Protocolo

O Poder Executivo, de um modo geral, encerra as funções de práticas de chefia de governo (*strito sensu*), de converter a lei em ato individual e concreto, especialmente no que interessa à população; e chefia da administração, ao materializar no cotidiano as condutas ou atos necessários à fluência prática das funções estatais, destinadas à consecução e saciamento do interesse público.

O Poder Legislativo, por sua vez, tem como função precípua a criação de espécies normativas; destacando-se também no exercício da função fiscalizadora.

O Poder Judiciário, órgão de natureza técnica, tem a função de aplicar a norma geral ao caso concreto, decidindo o impasse.

A independência entre os órgãos do Poder não é absoluta; o sistema brasileiro vigente permite a interferência de um Poder em relação ao outro, em situações pontuais autorizadas pela Lei Maior, que visam o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, ou seja, de controle e equilíbrio, para evitar o arbítrio e os abusos; como objetivo final de tutelar o interesse da coletividade. Dentro desta idéia é que é dado ao Executivo vetar proposições que possam ferir a Constituição Federal e/ou o interesse público.

Após as ponderações supra, que, como já dito, abrange aspectos gerais do veto, passo a me reportar à hipótese em exame.

Início registrando - para constar de forma expressa - o aceite à Emenda Modificativa nº 01, e sigo indicando as razões de oposição às Emendas Modificativas de nºs. 02, 03, 04, 05 e 06, apresentadas ao Projeto de Lei Complementar nº 016/2018.

1ª Emenda Modificativa

Altera o inciso VII do artigo 2º do Projeto de Lei Complementar nº 016/18.

Não há oposição à Emenda.

2ª Emenda Modificativa

Altera os incisos I e II do § 1º do artigo 4º do Projeto de Lei Complementar nº 016/18.

O Projeto de Lei Complementar original, que versa sobre matéria de natureza urbanística, tem como objetivo principal integrar o ordenamento jurídico do Município às premissas constitucionais, às boas práticas jurídicas e aos princípios urbanísticos vigentes.



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA



A redação da 2ª Emenda Modificativa macula os objetivos colimados e infringe parâmetros estabelecidos pelo Plano Diretor – Lei Complementar Municipal nº 273, de 08 de julho de 2008.

O Plano Diretor é o instrumento global e estratégico de política de desenvolvimento urbano, cuja competência é atribuída ao Município. Caracteriza-se como o principal instrumento utilizado para a garantia de desenvolvimento urbano, criando um sistema de planejamento e gestão da cidade no sentido de orientar as políticas públicas a serem desenvolvidas em todas as áreas da administração pública municipal, desse modo é viabilizado por lei específica do município, de prerrogativa do Poder Executivo.

Tem raiz constitucional (arts. 30, I e VIII, combinado com 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988; e art. 181 da Constituição do Estado de São Paulo); previsão na Lei Orgânica do Município de Diadema (arts. 13, 8; 82, XXVIII e 181, § 1º); e no Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (art. 4º, III, “a”).

O Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, em especial o Capítulo da Política Urbana, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante, entre outros, o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, ordenação e controle do uso do solo, com o intuito de evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana.

Ainda, nesse sentido, o Estatuto da Cidade estabelece vários instrumentos para a persecução dos seus objetivos, como, por exemplo, o que nos interessa em tela, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de alteração de uso. Determina, ainda, que o Plano Diretor fixará áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir está prevista no ordenamento jurídico de Diadema, artigos 100 a 103 do Plano Diretor; e sua regulamentação está contida na Lei Municipal nº. 2303/03 (que dispõe sobre normas e procedimentos a serem observados na aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir).

A Lei Municipal nº 2303/03 estabelece a regra geral para a aplicação do instrumento da Outorga Onerosa, bem como os cálculos relativos à contrapartida financeira, fixando a fórmula abaixo, sendo de autoria exclusiva do Poder Executivo, a quem compete dispor sobre assuntos de interesse local (art. 13, LOM):



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

FLS..... - 13 -
440/2018
Protocolo

$$C = Fp \times Fs \times B$$

Onde:

C = Contrapartida Financeira relativa à área construída ou adensamento adicional;

Fp = Fator de Planejamento, entre 0,1 (um décimo) e 1,0 (um inteiro), a critério do Poder Executivo;

Fs = Fator de Interesse Social, entre 0,1 (um décimo) e -1,0 (um inteiro), a critério do Poder Executivo;

B = Benefício Econômico, resultado da aplicação da fórmula:

$$B = Vt \times Atv$$

sendo,

Vt = valor unitário do terreno em estudo definido pela Planta Genérica de Valores – PGV;

Atv = área de terreno necessária para atender **IA** e **QT** básicos.

A aplicação dos fatores é adotada na forma como segue:

Fator de Planejamento (**Fp**) deverá variar em função dos objetivos definidos nas diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei Complementar nº 161/02 (Plano Diretor anterior ao Estatuto da Cidade) e a capacidade de suporte de infraestrutura instalada e equipamentos comunitários disponíveis.

No §1º do artigo 5º da Lei Complementar nº 2303/03, o Poder Executivo optou por adotar o **Fp = 0,5** (cinco décimos), podendo ser adotado **Fp = 0,4** (quatro décimos) quando a área permeável destinada no imóvel for superior a 20% (vinte por cento) e contiver tratamento paisagístico.

O Fator de Interesse Social (**Fs**) deverá variar em função do atendimento à demanda por equipamento comunitário, institucional e de prestação de serviços, como os de saúde, educação, cultura, dentre outros, geração de emprego e renda para os municípios, e demais diretrizes contidas no Plano Diretor para o desenvolvimento socioeconômico do município.

Depreende-se, portanto, que o fator de planejamento se encontra fixo até os dias atuais em 0,5 (cinco décimos) como norma geral.

A Regularização Onerosa apresentada na propositura, em linhas gerais, é análoga a Outorga Onerosa do Direito de Construir, no sentido de se referir à concessão emitida pelo município mediante pagamento de contrapartida financeira. Do mesmo modo, é o pagamento de contrapartida financeira para o proprietário infrator que edificou em desacordo com as disposições estabelecidas pelo Plano Diretor e Código de Obras, possibilitando, assim, a regularização das construções irregulares.



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

FLS. -79-
440/2018
Protocolo

Ora, se a legislação vigente (Lei municipal nº 2303/03) que disciplina a regra geral para a utilização do instrumento urbanístico Outorga Onerosa do Direito de Construir prevê que o fator de planejamento é de 0,5(cinco décimos), garantindo o adequado planejamento do território, não há que falar em utilização de fator de planejamento igual ou inferior a 0,5; assim como os apresentados na proposta de 2º emenda modificativa, quais sejam, de 0,2, 0,4 e 0,6.

A redução dos fatores de planejamento não atende ao princípio da proporcionalidade ou razoabilidade, além de ser de competência exclusiva do Poder Executivo, pois estabelece critérios para aprovação e projeção de receitas líquidas futuras ao tesouro municipal.

Ressalte-se, ainda, que é diretriz de conduta do agente público que ao realizar atos discricionários, deve utilizar de prudência, sensatez e razoabilidade, evitando condutas incoerentes, sob pena de responsabilização.

Nesse sentido, observe-se que, o proprietário infrator que ao edificar irregularmente, agravando as condições do meio ambiente construído, promovendo a sobrecarga na infraestrutura e, em grande parte das vezes, gerando distorções do crescimento urbano, não pode ser favorecido com a estipulação de valores da contrapartida financeiras minoradas ou minimizadas. Referida conduta, se mantida, implicará em ato de injustiça e desequilíbrio para com os demais proprietários de edificações erigidas regularmente e que respeitam o ordenamento urbano.

A questão é extremamente preocupante, pois não se pode anuir e/ou estimular a proliferação de construções irregulares, o que provocaria caos urbano; além de resultar direta e negativamente na arrecadação do Município.

O projeto de lei complementar original apresentado pelo Executivo deve ser mantido, pois garante a justa e adequada compensação pelo proprietário infrator do pagamento da contrapartida financeira acrescida em seu fator de planejamento como forma de mitigação da infração cometida, baseada na aplicação da legislação que estava em vigor até 31/12/2018- Lei Complementar nº 439/17 - que foi aprimorada, tornando a proposta enviada para apreciação dos Nobres Vereadores mais coerente, com abrangência de todos os setores da cidade e públicos diferentes, simplificando inclusive a forma de requerer a regularização, baseado nos casos reais que o DDU se depara diariamente e que exige constante aprimoramento das normativas urbanísticas.

É dever do município evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. A forma de escalonamento aprovado através da 2ª Emenda Modificativa para a aplicação dos fatores de planejamento não é adequada, totalmente inviável, pois a grande maioria das edificações com solicitação de regularização onerosa encontra-se nessas faixas de valor venal, o que acarretaria grande perda



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

FLS. - 80 -
440/0018
Protocolo

de receita com a aplicação das formulas propostas, o que, além de violar a legislação vigente, notadamente a Lei de Responsabilidade Fiscal, não é cabível no momento de grave crise econômica que o país atravessa e que está afetando diretamente a receita dos municípios e consequentemente seus serviços públicos básicos.

Nunca é demais lembrar, que o propósito das leis de regularização é o de proporcionar o licenciamento das edificações e não o incentivo a irregularidade, menos ainda a renúncia de receita, razão pela qual as fórmulas de regularização onerosa sempre foram calculadas acima do previsto em lei específica, a exemplo das mais recente, Lei Complementar 439/17.

Pelo exposto, mostra-se patente a inconstitucionalidade do dispositivo com a redação dada pela Emenda Modificativa nº 02 ao pretender estabelecer regras de natureza urbanística, atingindo competência dada ao Chefe do Poder Executivo, e ferindo o Plano Diretor do Município.

Também, em relação à arrecadação, a proposta conduz à renúncia de receita, ferindo competência do Executivo, originária da Lei Maior (art. 30, III) e da Lei Orgânica Municipal (art. 13, itens 2 e 4), afrontando, ainda, o art.14 da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

3ª Emenda Modificativa

Altera o artigo 6º do Projeto de Lei Complementar nº 016/2018

Amplia a dispensa de pagamento de contrapartida financeira, acrescentando as AEIS de até 4 (quatro) pavimentos.

O segmento incluso - “AEIS” - não se enquadra como subcategoria de uso, portanto, não é passível de inserção no artigo.

Da mesma forma, não é cabível a delimitação de “até 4(quatro) pavimentos”, pois, restringiria de forma significativa a abrangência da aplicação da respectiva legislação em situações reais de EHIS, que, devido à própria topografia do Município, resulta em condomínios acima de 04 pavimentos, os quais, apesar disso, possuem todas as características e são de interesse social, permitindo buscar as suas regularizações.

Também, nesta hipótese, há interferência no que se refere à definição da política de desenvolvimento urbanístico atribuída ao Poder Executivo Municipal, e reflete na arrecadação, gerando renúncia de receita; situações estas que legitimam o veto à 3ª Emenda Modificativa, com fulcro na inconstitucionalidade e na contrariedade do interesse público.



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

FLS. - 81 -
440/2018
Protocolo

4ª Emenda Modificativa

Altera o "caput" do artigo 9º do Projeto de Lei Complementar nº 016/2018.

A emenda modificativa aprovada admite apenas o protocolo digital para requerimento do Certificado de Regularidade da Edificação.

Esqueceu o legislador local que, apesar da recente implantação do processo eletrônico, a municipalidade ainda possui milhares de processos administrativos em curso que não foram digitalizados e que tramitam na forma física.

Logo, ao restringir a forma de ingresso do pedido de Regularização Onerosa, impossibilitando a protocolização física da solicitação, a 4ª Emenda Modificativa não se mostra razoável e traz comando em desfavor do administrado, em flagrante violação ao interesse público, impondo o veto.

5ª Emenda Modificativa

Altera o § 1º do artigo 15 do Projeto de Lei Complementar nº 016/2018.

A Emenda Modificativa aprovada interfere diretamente na contrapartida financeira, pois cria alternativa ao pagamento integral da contrapartida financeira para a obtenção do Certificado de Regularidade da Edificação apenas e simplesmente com a assinatura do Termo de Compromisso, nas hipóteses de pagamentos parcelados.

A hipótese certamente incentivará o abandono dos pagamentos em curso, além de subtrair do Executivo a possibilidade de aplicar penalidades, caso o Termo de Compromisso firmado com o beneficiário não venha a ser cumprido. Outro efeito negativo é a desestimulação do pagamento à vista, causando perda de receita.

Vale lembrar, que os recursos oriundos da regularização onerosa são destinados ao FUMAPIS para a execução de políticas públicas de habitação de interesse social.

Pelas razões postas, a 5ª Emenda Modificativa não pode ser mantida, sob pena de violar o interesse público local.

6ª Emenda Modificativa

Altera o "caput" do artigo 17 do Projeto de Lei Complementar nº 016/2018.



Gabinete do Prefeito

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE DIADEMA

FLS. - 82 -
440/2018
Protocolo

Esta Emenda Modificativa estabelece que os cálculos da contrapartida financeira relativa à Regularização Onerosa tomará por base o valor venal do IPTU do exercício do protocolo do pedido de regularização da edificação.

Ou seja, permite que o cálculo da contrapartida se dê anteriormente à obtenção de Certidão de Valor Venal, desconsiderando a possível demora na análise e aprovação e, principalmente, o fato de que a conclusão final da análise pode se dar no ano seguinte ao exercício do ato de protocolização do pedido.

Lembrando que, eventual demora nem sempre é de responsabilidade da Administração. Ao contrário, o requerente, na maioria das vezes, não consegue responder ao comunique-se ou apresentar os documentos necessários para comprovação do que se propõe a regularizar.

Dessa forma, mostra-se coerente e necessário que os cálculos tenham por base o ano em exercício da expedição do Certificado de Regularidade para os casos de pagamento integral da contrapartida ou da assinatura do Termo de Compromisso para os casos de pagamento parcelado da contrapartida, conforme consta no Projeto de Lei original.

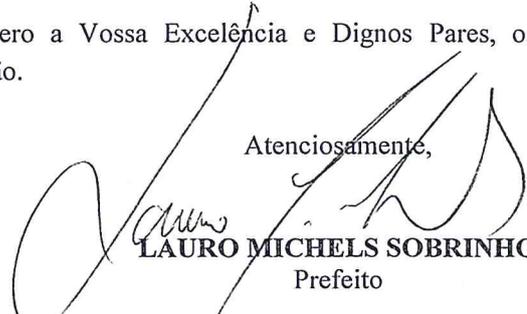
Manter a redação dada pela 6ª Emenda Modificativa implicará em perda de receita e da não persecução do interesse público.

São estas as razões que motivam o envio do presente Veto às 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 6ª Emendas Modificativas ao Projeto de Lei Complementar nº 016/2018, que, como demonstrado, padecem de inconstitucionalidade e são contrárias ao interesse público.

Desta forma, justificado o veto, nos termos do § 2º do artigo 54 da Lei Orgânica do Município, restituo o assunto ao reexame desse Sodalício.

Ao ensejo, reitero a Vossa Excelência e Dignos Pares, os protestos de elevada estima e lúdima consideração.

Atenciosamente,

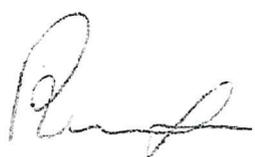

LAURO MICHELS SOBRINHO
Prefeito

Excelentíssimo Senhor
Vereador **REVELINO TEIXEIRA DE ALMEIDA**
Presidente da Câmara Municipal de
DIADEMA - SP

DESPACHO DO EXMO. SR. PRESIDENTE:
Encaminho a Procuradoria Legislativa para
prosseguimento, com leitura na próxima sessão.

Data: 16/01/2019

.../res


REVELINO TEIXEIRA DE ALMEIDA
Presidente

PMD-01.001