Câmara Municipal de Ribeirão Preto
Protocolo Geral nº 15219/2019
Data: 30/05/2019 Horário: 09:54
Legislativo -

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Nº. 25

DESPACHO
EM PAUTA PARA RECEBIMENTO DE EMENDAS
Rib. Preto, 30 MAIO 2019 de _____ de _____
Presidente

EMENTA:
SUSPENDE A EXECUÇÃO DOS INCISOS VIII E IX, DO ARTIGO 135, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 2866, DE 27 DE ABRIL DE 2018, POR FORÇA DA DECISÃO TOMADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, QUE OS JULGOU INCONSTITUCIONAL, NOS TERMOS DA ADIN Nº 2146772-68.2018.8.26.0000.

SENHOR PRESIDENTE:

Artigo 1º - Fica suspenso, por inconstitucionalidade, nos termos da decisão definitiva, irrecorrível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, a EXECUÇÃO DOS INCISOS VIII E IX, DO ARTIGO 135, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 2866, DE 27 DE ABRIL DE 2018, nos autos da ADIN Nº 2146772-68.2018.8.26.0000, em atenção ao Ofício nº 1298-O/2019-csrs, de 09 de maio de 2019, da Egrégia Presidência da Corte do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme documentado no processo administrativo desta Casa de Leis de nº 15.085/2019.

Artigo 2º - Este Decreto Legislativo entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

Sala das Sessões, 30 de maio de 2019.

LINCOLN FERNANDES
Presidente

OTONIEL LIMA
1º Vice-Presidente

ADAUTO MARMITA
2º Vice-Presidente

JEAN CORAUCI
1º Secretário

PAULO MODAS
2º Secretário

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Registro: 2019.0000252992

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2146772-68.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE EM PARTE, CONVALIDADA PARCIALMENTE A LIMINAR. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores PEREIRA CALÇAS (Presidente), JOÃO CARLOS SALETTI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, SALLES ROSSI, RICARDO ANAFE, ALVARO PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, GERALDO WOHLERS, ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, ADEMIR BENEDITO, ARTUR MARQUES, PINHEIRO FRANCO, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES E EVARISTO DOS SANTOS.

São Paulo, 3 de abril de 2019

MÁRCIO BARTOLI

RELATOR

Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2146772-68.2018.8.26.0000

São Paulo

Requerente: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto

39.918

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Artigos 9°, inciso IV, e 135, incisos VII e IX, ambos da Lei Complementar nº 2.866, de 27 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto. Diploma que trata da revisão do Plano Diretor de referido Município. Dispositivos inseridos em lei de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, por meio de emendas parlamentares.
Artigo 9°, inciso IV: vício de inconstitucionalidade não verificado. Dispositivo que, apesar da questionável técnica redacional empregada, não acarreta aumento de despesa e guarda pertinência temática com as diretrizes e objetivos estabelecidos na legislação em que incluído. Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça nesse sentido. Respeito às regras dos artigos 180, II, e 181, §2°, ambos da CE. A análise do processo legislativo relacionado ao diploma em questão revela que foram satisfatoriamente atendidas as exigências constitucionais da participação popular e do planejamento técnico em matéria de lei que dispõe sobre desenvolvimento urbano. Precedente deste Colegiado relativo a hipótese similar.
Inconstitucionalidade do artigo 135, incisos VIII e IX. Verificação. Excesso do poder de emenda exercido pela Câmara Municipal de Ribeirão Preto. Previsão do funcionamento ininterrupto das unidades de saúde de todos os distritos sanitários da municipalidade e da adoção das providências necessárias para que a mesma medida seja instituída no distrito de Bonfim Paulista. Inequívoco aumento de despesas. Impossibilidade. É inviável a introdução, em projeto de iniciativa de Poder diverso, de dispositivo que implique aumento de gastos. Inteligência do artigo 24, §5°, item 01, da CE. Precedentes do Plenário do STF e deste OE. Pedido julgado parcialmente procedente, convalidando-se, em parte, a liminar.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8

1. Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, impugnando o artigo 9°, inciso IV, e o artigo 135, incisos VIII e IX, da Lei Complementar n° 2.866, de 27 de abril de 2018, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de referida municipalidade. Relata o autor que a Câmara Municipal promulgou a Lei Complementar mencionada, promovendo a inclusão dos dispositivos legais em referência no texto do Plano Diretor local. Aduz, contudo, que os incisos acrescentados pela emenda apresentam vício de inconstitucionalidade, na medida em que o cumprimento de suas previsões causaria aumento da despesa pública em projeto de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Ressalta que a inconstitucionalidade apontada não decorre da falta de previsão das fontes de custeio relativas ao cumprimento dos dispositivos combatidos, mas sim de excesso no exercício do poder de emenda. Salienta, também, a ausência de pertinência temática e a indevida ingerência dos dispositivos questionados em ato de administração, cuja prática compete, exclusivamente, ao Chefe do Executivo. Assevera, por fim, que a inclusão dos incisos desrespeitou a necessidade de planejamento técnico e prévia participação popular, ao passo que se trata de tema afeto ao desenvolvimento urbano.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

Conclui, assim, ter ocorrido infringência aos artigos 5°, 24, §5°, item I, 25, 47, incisos II, XIV e XIX, "a", 144, 180, inciso II e 181, §1°, todos da Constituição Paulista (cf. fls. 01/25). Junta documentos à inicial (fls. 26/145).

O pedido liminar foi deferido às fls. 147/148.

O Procurador Geral do Estado se manifestou às fls. 154/155, declinando de atuar na defesa dos dispositivos combatidos.

O Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto prestou informações às fls. 160/163, trazendo argumentos em defesa da constitucionalidade dos incisos impugnados.

Parecer da Procuradoria-Geral de Justiça às fls. 167/178, opinando pela procedência dos pedidos.

Após determinação desta relatoria (fls. 180/181 e 189/190) o Presidente da Câmara Municipal e o Prefeito prestaram informações complementares relacionadas ao processo legislativo que originou os dispositivos ora impugnados (fls. 193/1609 e 1611/1892, respectivamente). Na sequência, a Procuradoria-Geral de Justiça reiterou os termos do parecer anteriormente apresentado (fls. 1895).

2. Os artigos nos quais foram inseridos os

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

dispositivos legais impugnados encontram-se transcritos a seguir, destacando-se os incisos questionados na petição inicial:

"LEI COMPLEMENTAR N° 2.866, de 27 de abril de 2018. Projeto de Lei Complementar n° 68/2017. Autoria do Executivo Municipal.

DISPÕE SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR IMPLANTADO PELA LEI COMPLEMENTAR N° 501, DE 31 DE OUTUBRO DE 1995 E MODIFICADO PELA LEI COMPLEMENTAR N° 1.573, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2003, NA FORMA QUE ESPECIFICA, E DÁ OUTRAS PROVIDENCIAS.

FAÇO SABER QUE A CAMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO REJEITOU, EM SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA NO DIA 05/06/2018, O VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR N° 68/2017, E EU, IGOR OLIVEIRA, PRESIDENTE, NOS TERMOS DO ARTIGO 44, PARAGRAFOS 6° E 7°, DA LEI ORGANICA DO MUNICIPIO DE RIBEIRAO PRETO, PROMULGO OS SEGUINTES DISPOSITIVOS VETADOS:

(...)

Art. 9° Serão compulsórios o parcelamento, a edificação ou a utilização dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, incluídos nas áreas internas ao

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

Perímetro Urbano do Município.

§ 1° - Considerar-se-á:

I – imóveis não edificados: aqueles que não possuem área construída;

II – imóveis subutilizados: imóveis que tenham coeficiente de aproveitamento inferior a 0,1;

III - imóveis não utilizados: são aqueles que possuam todas as edificações em ruínas ou em estado de abandono;

IV - incentivar a reservação das aguas pluviais para utilização como forma de preservação do aquífero, assim como incentivo ao reuso das aguas servidas.

(...)

Art. 135. A Politica Municipal de Saúde, como direito fundamental, deve orientar-se segundo as seguintes diretrizes:

I - organizar as ações de saúde considerando a realidade populacional e epidemiológica do município, objetivando a efetividade e eficiência dos serviços;

II - proporcionar o acesso da população aos equipamentos de saúde, que deverão estar distribuídos de forma regionalizada no espaço urbano da cidade;

III - estimular e propiciar a ampla participação da

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

comunidade na elaboração, controle e avaliação da Politica de Saúde do Município;

IV - as ações e serviços da saúde seguirão as deliberações da Secretaria Municipal de Saúde, em consonância com o Plano Municipal de Saúde;

V - desenvolver as ações de vigilância em saúde de acordo com as normas vigentes e pactuações estabelecidas nas esferas estadual e federal;

VI - propiciar o atendimento integral a saúde da população, com fortalecimento das ações de Atenção Básica a Saúde e fomento as ações da Atenção Especializada, como estabelecido no Sistema Único de Saúde;

VII - estimular e apoiar a descentralização físico-territorial dos empreendimentos privados de saúde, com destaque para hospitais e centros de saúde privados conveniados ao SUS;

VIII – manutenção de atendimento ininterrupto em unidades de saúde nas 05 (cinco) áreas dos distritos sanitários do município (Norte, Sul, Leste, Oeste e Central);

IX - estudos e providências para viabilizar atendimento ininterrupto na unidade de saúde do Distrito de Bonfim Paulista." (fls. 36, 90 e 125/126).

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

3. **Os pedidos da presente ação direta devem ser julgados parcialmente procedentes**. Inicialmente, cumpre esclarecer que se encontra em debate a existência de vício de inconstitucionalidade em dispositivos legais contidos na Lei Complementar n° 2.866, de 27 de abril de 2018, diploma normativo que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor da cidade de Ribeirão Preto. Os incisos questionados são oriundos de emendas parlamentares apresentadas para promover acréscimos em referida legislação, cujo projeto fora inicialmente apresentado pelo Prefeito do Município, autor do presente feito.

4. Dito isso, após análise dos documentos juntados aos autos e revendo a posição anteriormente adotada em sede liminar, **conclui-se que não há vício de inconstitucionalidade no inciso IV, do artigo 9°, da lei complementar ribeirão-pretana**.

Embora o dispositivo em análise possua técnica de redação questionável e esteja inserido em artigo que, em princípio, não se relaciona à matéria abordada em seu teor, examinando-se a totalidade de dispositivos do Plano Diretor da cidade de Ribeirão Preto, constata-se que, (i) além de sua edição **não acarretar** aumento de despesas à Administração Pública, (ii) **foi devidamente respeitado o requisito da pertinência temática**, sempre presente

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

quando se trata de emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa privativa de outro órgão ou Poder Estatal.

Com efeito, a determinação concernente ao incentivo das práticas de **reserva de águas pluviais para posterior utilização** e de **reutilização das águas servidas**, como forma de preservação do aquífero situado na municipalidade, é medida que se mostra **compatível** com os objetivos constantes do Plano Diretor de Ribeirão Preto.

A reforçar este entendimento, ressalta-se, por exemplo, que, dentre os **princípios básicos** do Plano Diretor ribeirão-pretano estão elencadas (***a***) "*a preservação, conservação e recuperação do meio ambiente*", (***b***) "*a sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana*" e, principalmente, (***c***) "*o estabelecimento de critérios ecológicos e de justiça social para a orientação do pleno desenvolvimento das diversas funções sociais da cidade e da propriedade*".

Também neste sentido, salienta-se que, nos termos do Plano Diretor, a **função social da cidade** será garantida (***d***) "*pela promoção da qualidade de vida e do meio ambiente*", (***e***) "*pelo controle, preservação e recuperação dos bens socioambientais*", (***f***) "*pela integração das políticas públicas de desenvolvimento*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

sustentável municipal e regional", e (***g***) "*pela integração das políticas públicas de desenvolvimento sustentável urbano e rural*".

Importante, ainda, registrar: de acordo com o artigo 6°, inciso VII, do Plano Diretor, "***a preservação e conservação, proteção e recuperação do meio ambiente, da paisagem urbana, dos mananciais e recursos hídricos, do patrimônio histórico, artístico e cultural do Município***" constitui **diretriz geral** da política de desenvolvimento de Ribeirão Preto.

Por fim, e mais especificamente no que tange à preservação do aquífero, consta como diretriz geral da produção e organização do espaço físico da municipalidade "***promover a proteção do aquífero Guarani com a possibilidade de ocupação planejada e usos adequados da zona de recarga, potencializando a infiltração de água por meios tecnológicos eficientes e projetos eficazes de captação, filtragem e absorção***.", conforme artigo 53, inciso X, do Plano Diretor.

Diante disso, resta cabalmente demonstrado o alinhamento do inciso combatido com os princípios e diretivas da lei em que foi inserido, de modo que **inviável** cogitar-se desvio de finalidade ou ausência de conformação lógica com o restante do texto normativo que integra.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

Conforme exposto no parecer exarado pela Procuradoria-Geral de Justiça: "*O inciso IV do art. 9° da Lei Complementar dispõe sobre 'incentivar a reservação das águas pluviais para utilização como forma de preservação do aquífero, assim como incentivo ao reuso das águas servidas". Tal matéria não guarda pertinência temática com a Seção I, 'Do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios' e com o artigo 9°, 'caput', da Lei Complementar, que dispõe a respeito de serem compulsórios o parcelamento, a edificação ou a utilização dos imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados, incluídos nas áreas internas no Perímetro Urbano do Município', porém não extrapola o objetivo do Plano Diretor, que é um complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deste modo, considerando que o Plano Diretor é a lei que conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplinando e ordenando as atividades urbanas em benefício do bem-estar social, a previsão de incentivo à reserva de águas pluviais para utilização como forma de preservação do aquífero é matéria que pode estar nele prevista.*" (fls. 174, textual).

5. Também não se verifica desrespeito às

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

normas dos artigos 180, inciso II, e 181, §2°, ambos da Constituição Paulista. Afinal, dos documentos juntados aos autos depreende-se que a promulgação da Lei Complementar n° 2.866, de 27 de abril de 2018, foi precedida, não apenas por diversas reuniões realizadas com a comunidade ribeirão-pretana e órgãos técnicos especializados ou populares, mas, também, por estudo técnico em que devidamente ressaltada a necessidade de se instituírem normas em prol da preservação do aquífero guarani.

A proposta de emenda parlamentar que deu origem ao inciso IV, §1°, do artigo 9°, do Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto, foi protocolada na Câmara Municipal em 30 de novembro de 2017, como se infere da cópia reprográfica juntada às fls. 768/769. Em parecer datado de 09 de abril de 2018, a Comissão Permanente de Constituição, Justiça e Redação apresentou manifestação favorável à aprovação das emendas parlamentares, destacando que, apesar de existirem certas ressalvas quanto à possibilidade de ampliar-se a participação popular no processo legislativo, foram atendidos, ao final, os requisitos do artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo (fls. 805/830).

Ao lado de mencionado documento, merecem destaque as **atas das três audiências públicas** realizadas pela

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

Câmara Municipal de Ribeirão Preto (fls. 683/686, 687/689, 691/693, 694, 697, 703, 704/705, 710/713 e 715), os dezoito ofícios circulares remetidos (***i***) a diversos veículos de comunicação locais, (***ii***) entidades de classe do município, (***iii***) órgão públicos que tratam da temática do meio ambiente e urbanização, (***iv***) Promotoria de Habitação e Urbanismo de Ribeirão Preto, (***v***) Conselho Municipal de Urbanismo e (***vi***) Subseção da Ordem dos Advogados do Brasil – **comunicando as datas em que seriam realizadas as audiências públicas relativas à legislação questionada** –, bem como os pareceres apresentados pela Ordem dos Advogados do Brasil (fls. 1109/1123) e pelo Conselho Municipal de Urbanismo – COMUR (fls. 1125/1128 e 1129/1150), tudo em data posterior à apresentação da emenda impugnada.

Incontestável, portanto, a existência de satisfatória participação popular, ainda que se verifique que os próprios órgãos públicos tenham ressalvado a possibilidade de aprimoramento da questão quando da edição de legislações futuras.

Quanto a este último aspecto, faz-se válido pontuar que o texto constitucional não estabeleceu parâmetros objetivos a serem observados na democratização do processo legislativo. Dessa forma, pela quantidade de elementos nos autos a

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

indicar a suficiente participação comunitária após a apresentação da emenda parlamentar que originou o dispositivo combatido, entende-se ter restado atendido o requisito da participação popular.

Corroborando tal conclusão, invoca-se recente precedente deste **Órgão Especial**, julgado por unanimidade: "*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PARÂMETRO DE AFERIÇÃO QUE, À LUZ DO ARTIGO 125, §2º DA MAGNA CARTA, DEVE OSTENTAR NATUREZA CONSTITUCIONAL – INVIÁVEL ANÁLISE DE AFRONTA A NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS, EXAME DE MATÉRIA FÁTICA OU QUE DEMANDA PRODUÇÃO PROBATÓRIA – CONTROLE CONCENTRADO – VIA RESTRITA – PRECEDENTES – LEI COMPLEMENTAR Nº 3.615, DE 29 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE PITANGUEIRAS/SP, QUE DISPÕE SOBRE A ALTERAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 3.399, DE 21 DE OUTUBRO DE 2016, A QUAL, POR SUA VEZ, TRATA DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL DAQUELA URBE – DIRETRIZES E NORMAS RELATIVAS AO DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL – ALTERAÇÕES NORMATIVAS INSERIDAS PELA PROPOSTA DE EMENDA PARLAMENTAR Nº 01/2018, QUE REFORMULOU CRITÉRIOS DO PROJETO ORIGINAL – NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

COMUNITÁRIA (ARTIGOS 180, INCISO II, E 191 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO) – OCORRÊNCIA – PROCESSO LEGISLATIVO QUE ATENDEU SATISFATORIAMENTE ÀS EXIGÊNCIAS INERENTES ÀS NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO – TEXTO CONSTITUCIONAL, ADEMAIS, QUE NÃO TRAZ CRITÉRIOS ESPACIAIS, TEMPORAIS OU QUANTITATIVOS ACERCA DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO URBANA – PRETENSÃO IMPROCEDENTE.[1]".

6. Quanto aos **estudos prévios à promulgação da lei combatida**, às fls. 1293/1405 consta documento intitulado "**Justificativa Técnica – Plano Diretor de Ribeirão Preto 2017**". Referido ensaio técnico foi elaborado com a participação do Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento Urbano e Habitação, além de uma série colabores integrantes de Secretarias e Conselhos Municipais ligados aos temas do urbanismo, meio ambiente, moradia, promoção e integração das pessoas com deficiência, promoção e integração do idoso, bem-estar animal, segurança, cultura, dentre outros.

E sobre a importância do denominado **Sistema Aquífero Guarani – SAG**, extrai-se de referido documento: "*O SAG é*

[1] TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2208700-20.2018.8.26.0000; Relator: Francisco Casconi; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 20/02/2019; Data de Registro: 22/02/2019.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

um complexo sistema que abrange uma área de aproximadamente um milhão e duzentos mil quilômetros quadrados (1.200.000 km²), estendendo-se pelo Brasil (840.000l Km²), Paraguai (58.500 Km²), Uruguai (58.500 Km²) e Argentina (255.000 Km²), com um volume estimado de 45.000 Km³. No Brasil o SAG estende pelos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Goiás, Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Santa Catarina e congrega uma população de cerca de 22.662.463 habitantes, sendo aproximadamente 8.444.620 seus usuários efetivos. (...) Ribeirão Preto é uma das 105 cidades que possuem em seu território áreas aflorantes e de recarga do Sistema Aquífero Guarani. Dentre seus limites (650,9 Km²), correspondem a 150 Km², ou seja, aproximadamente 23% do município. Destaca-se que neste setor 35 km² apresentam Intrusivas Básicas (camadas de basalto entre arenitos), evidenciando que nem toda a área considerada de recarga apresenta as mesmas condições de permeabilidade. Levando-se em conta as dimensões totais conhecidas do Aquífero Guarani, particularmente no que tange à recarga e afloramento, é possível afirmar que os 150 Km² existentes em Ribeirão Preto representam 0,94% da área de recarga no Estado de São Paulo; 0,14% da área de recarga no Território Brasileiro; 0,10% da área de recarga total

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

conhecida. Embora, como já apresentado, o Rio Pardo seja considerado pela Agência Nacional da Água (ANA) como opção viável de abastecimento para o município, Ribeirão Preto ainda é uma das poucas cidades do país abastecida exclusivamente por águas subterrâneas. ***Toda preocupação em torno do aquífero Guarani nas duas últimas décadas foi extremamente importante para sua proteção. Basta lembrar que, antes disso, a falta de conhecimento sobre as condições geológicas e hidrogeológicas do município possibilitou a implantação de uso e atividades totalmente incompatíveis com a zona de recarga do aquífero, como depósitos de resíduos sólidos urbanos (lixões). Entende-se que a preservação desse imenso patrimônio ambiental é uma das principais prioridades da revisão do Plano Diretor de Ribeirão Preto****. Porém, as estratégias possíveis para preservação dessa função ecológica do território, muitas vezes, podem levar ao resultado inverso, ou seja, a contaminação das águas subterrâneas. A região já abrange diversos usos antrópicos já implantados dentro das bacias hidrográficas que a compõem, tais como o complexo penitenciário, a estrada de ferro Mogiana, que cruza e divide a região em duas, assim como a profusão de loteamentos fragmentados e descontínuos, com uma caótica situação de saneamento básico, com*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

esgotos a céu aberto, fossas negras, sistemas de drenagem defeituosos, entre outros malefícios decorrentes de um processo de urbanização muitas vezes irregular. Importante também considerar a monocultura da cana-de-açúcar, predominante no meio rural, que, obviamente, é uma ocupação ostensiva de grande impacto, com a proliferação de agrotóxicos, vinhaça e demais impactos ambientais decorrentes de tal modelo. A experiência internacional mostra que em zonas de recarga de aquífero, quando há intensa atividade agrícola, são cada vez mais comuns as ocorrências de agrotóxicos na água subterrânea. Tal situação de ocupação, sobre um solo predominantemente permeável, levanta o questionamento se o atual modelo de ocupação urbano e rural da região é o mais adequado para a preservação do aquífero, tanto para a contribuição do município para com o País, mas também em relação à própria capacidade do município de desenvolver-se de maneira sustentável. Tais usos antrópicos, ainda que não comprometam excessivamente a recarga do aquífero, por outro lado contaminam as águas pluviais que são infiltradas. ***Se o objetivo principal é a manutenção da capacidade de infiltração da região, de modo a não desestabilizar ou impactar o regime hídrico do aquífero, também é verdade que deve ser um objetivo central garantir que as águas superficiais***

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

que infiltrarão até o subsolo não carreguem poluentes e contaminem o aquífero. (...) Sendo assim propõe-se, como solução possível para o adequado manejo das águas pluviais na zona de recarga, o desenvolvimento de diretrizes de ocupação urbana de uso misto considerando a implantação de sistemas de infiltração que garantam a qualidade e a quantidade de água infiltrada.". (fls. 1396/1403, selecionado e destacado).

A partir da leitura do relatório citado, conclui-se que, embora não se aborde, direta e expressamente, temática relacionada ao incentivo do reuso de águas pluviais a fim de se promover a preservação do aquífero guarani, há inequívoca correspondência entre tal medida – que visa a prestigiar o uso racional de recurso natural de suma importância, qual seja, a água –, os objetivos do Plano Diretor ribeirão-pretano e as preocupações de cunho socioambiental externadas na justificativa técnica da legislação em análise.

Assim sendo, não há que se falar em ausência de planejamento técnico, quando, em verdade, o que se verifica é um alinhamento às regras insculpidas no artigo 180, incisos I e III, e 191, ambos da Constituição Estadual. Esses dispositivos constitucionais preveem que, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

desenvolvimento urbano, os Municípios assegurarão "*o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes*" e "*a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural*", bem como que "***O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico***", respectivamente.

7. Por outro lado, em análise dos incisos VIII e IX, do artigo 135, da Lei Complementar n° 2.866, de 27 de abril de 2018, constata-se **inegável excesso do poder de emenda parlamentar, sendo caso de declarar-se a inconstitucionalidade de referidos dispositivos.**

Ao estabelecer o funcionamento ininterrupto das unidades de saúde nas cinco áreas dos "*distritos sanitários*" da cidade de Ribeirão Preto e determinar a adoção de estudos e providências para que a mesma medida fosse adotada na unidade de saúde do Distrito de Bonfim Paulista, as normas combatidas, inquestionavelmente, promoveram aumento de despesas públicas locais, **infringindo, com isso, o artigo 24, §5°, item 01, da**

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

Constituição do Estado de São Paulo, aplicável por simetria aos Municípios, nos termos do artigo 144, também da Carta Estadual.

Com efeito, tendo estatuído referidas medidas como diretrizes da política de saúde municipal, os incisos atacados criaram a necessidade de contratação de novos profissionais, demandando, também, a readequação da estrutura estatal relacionada a tais serviços, além da possível adoção de outras ações onerosas. **Tais providências, por óbvio, gerarão gastos aos cofres públicos, sendo inviável sua inserção no Plano Diretor por meio de emenda parlamentar.**

8. O entendimento jurisprudencial do **Plenário** do **Supremo Tribunal Federal** é pacífico a respeito da inconstitucionalidade de dispositivo legal que, acrescido a lei de iniciativa exclusiva de outro Poder por meio de emenda parlamentar, acarrete acréscimo de despesa: "*PROCESSO LEGISLATIVO – INICIATIVA. Aos Poderes Executivo e Legislativo compete a apresentação de projetos de lei concernentes à alteração do regime jurídico e remuneratório dos próprios servidores – artigos 51, inciso IV, 52, inciso XIII, e 61, § 1º, inciso II, alínea "c", da Constituição Federal.* ***PROJETO DE LEI – EMENDA PARLAMENTAR – DESPESAS – AUMENTO. Conflita com a Constituição Federal***

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

introduzir, em projeto de iniciativa de outro Poder, alteração a implicar aumento de despesas – artigo 63, inciso I, da Lei Maior.[3]".

Igualmente: "*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – TRIBUNAL DE JUSTIÇA – INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO – INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA (CF, ART. 125, § 1º, "in fine") – OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES – AUMENTO DA DESPESA GLOBAL ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA MATERIAL COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA – DESCARACTERIZAÇÃO DE REFERIDO PROJETO DE LEI MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL – A QUESTÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES A PROJETOS DE INICIATIVA RESERVADA A OUTROS PODERES DO ESTADO – POSSIBILIDADE –*

[3] ADI 4759, Relator: Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 10/10/2018, Processo Eletrônico DJe-230 Divulgação 26-10-2018 Publicação 29-10-2018.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

LIMITAÇÕES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDAR PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS – DOUTRINA – PRECEDENTES – MEDIDA CAUTELAR ANTERIORMENTE DEFERIDA PELO PLENÁRIO DESTA SUPREMA CORTE – REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO TEMA – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELA INCONSTITUCIONALIDADE – AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO PODER DE EMENDA PELOS MEMBROS DO PARLAMENTO – ***O poder de emendar projetos de lei – que se reveste de natureza eminentemente constitucional – qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, desde que – respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República – as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei e (b)***

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

guardem afinidade lógica com a proposição original (vínculo de pertinência). Doutrina. Jurisprudência. – Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, no oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Consequente declaração de inconstitucionalidade formal dos preceitos normativos impugnados nesta sede de fiscalização normativa abstrata. *A SANÇÃO DO PROJETO DE LEI NÃO CONVALIDA O VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE RESULTANTE DO DESRESPEITO, PELOS PARLAMENTARES, DOS LIMITES QUE INCIDEM SOBRE O PODER DE EMENDA QUE LHES É INERENTE – A aquiescência do Chefe do Poder Executivo mediante sanção, expressa ou tácita, do projeto de lei, sendo dele, ou não, a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade que afeta, juridicamente, a proposição legislativa aprovada. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (formulada sob a égide da Constituição de 1946), em virtude da superveniente promulgação da Constituição Federal de 1988. Doutrina. Precedentes. ATUAÇÃO DO ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO NO PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO CONCENTRADA DE CONSTITUCIONALIDADE – O Advogado-Geral da União – que, em princípio, atua como curador da presunção de constitucionalidade do ato impugnado (RTJ 131/470 – RTJ 131/958 – RTJ 170/801-802,*

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

v.g.) — não está obrigado a defender o diploma estatal, se este veicular conteúdo normativo já declarado incompatível com a Constituição da República pelo Supremo Tribunal Federal em julgamentos proferidos no exercício de sua jurisdição constitucional. Precedentes.[4]".

9. No mesmo sentido, também já se posicionou este **Órgão Especial**: "*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE — Pretensão que envolve o art. 6º da Lei Municipal nº 1.697, de 18 de julho de 2017, que "dispõe sobre a revisão salarial da remuneração dos servidores da Prefeitura Municipal de Registro e de sua autarquia e dá outras providências" —* ***Emenda parlamentar que ingressa no aspecto da gestão administrativa e aumenta despesas públicas ao ampliar o período de incidência da revisão geral da remuneração dos servidores públicos municipais — Inadmissibilidade — Ainda que legítima a prática de emenda, deve-se observar os limites legais de pertinência temática e não aumento de custos*** *— Ingresso em questão da Administração Pública, que pertence exclusivamente ao*

[4] ADI 1050, Relator: Min. Celso De Mello, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2018, Processo Eletrônico DJe-176 Divulgação 27-08-2018 Publicação 28-08-2018.

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.

Poder Executivo – Ação procedente.[5]".

10. Ante o exposto, por este voto, convalida-se parcialmente a liminar e julga-se parcialmente procedentes os pedidos para declarar a inconstitucionalidade apenas dos incisos VIII e IX, do artigo 135, da Lei Complementar n° 2.866, de 27 de abril de 2018, do Município de Ribeirão Preto, por infringência ao artigo 24, §5°, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo.

Márcio Bartoli

Relator Sorteado

[5] TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2158877-14.2017.8.26.0000; Relator: Alvaro Passos; Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo; Data do Julgamento: 31/01/2018; Data de Registro: 05/02/2018

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por MARCIO ORLANDO BARTOLI, liberado nos autos em 04/04/2019 às 15:43 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 2146772-68.2018.8.26.0000 e código B9931C8.