



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
[www.joanopolis.sp.gov.br](http://www.joanopolis.sp.gov.br)

Joanópolis, 24 de março de 2020.

**Ofício Gab. N.º 91/2020**  
**Ref.: Encaminha Mensagem de Veto 01/2020**

**Excelentíssimo Senhor Presidente,**

Vimos pelo presente, respeitosamente, encaminhar mensagem de veto ao Autógrafo nº 10/2020, referente ao Projeto de Lei nº 11/2020.

**Pois, verifica-se que o Autógrafo em questão, ofende diretamente a Lei Federal, ou seja, o Código Civil, em seu artigo 1.301.**

Na oportunidade, apresento protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

**Mauro Aparecido Garcia Banhos**  
**Prefeito Municipal**

048/2020 JB

**Excelentíssimo Senhor**  
**Presidente da Câmara Municipal de Joanópolis**  
**Marcos Paulo da Cunha**



# *Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis*

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

## **MENSAGEM Nº 1 DE 2020**

### **EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JOANÓPOLIS**

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 2º do art. 59 da Lei Orgânica do Município, decido vetar totalmente, pelas razões infra apontadas, o Autógrafo nº 10/2019, referente ao Projeto de Lei nº 11/2019, que "Altera e acrescenta dispositivos à Lei 746/1984"

### **RAZÃO DO VETO TOTAL**

Trata-se de Projeto de Lei nº 11 de 2019, de iniciativa da Câmara Municipal, que altera e acrescenta dispositivos na Lei 746/1984.

O presente Autógrafo, de iniciativa desta nobre Câmara Municipal, objetiva alterar recuos obrigatórios das construções, veda o estabelecimento de ruas sem saída e a utilização de balões de retorno, disposições de lotes de forma que possa resultar em barreiras, determina área mínima de praças e obrigatoriedade de lotes de uso comercial ou misto.

Enfim, cria e altera várias normas de uso de ocupação de solo urbano.

É a síntese.

#### **1. Da Violação ao Princípio da Participação Popular:**

Analisando o referido autógrafo, verifica-se que há violação ao princípio da participação popular, de observância obrigatória nos processos legislativos atinentes ao desenvolvimento urbano, bem como por ausência de planejamento técnico no processo legislativo (arts. 180, I e II, 180, caput e § 1º e 191 da Constituição Estadual).

11.08.2020 09:05:00

11



# *Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis*

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br      www.joanopolis.sp.gov.br

As alterações realizadas na legislação tratam, sim, de tema que versa sobre direito urbanístico, cujas alterações tem efetivo impacto no direito urbano.

Senão Vejamos:

O ato normativo que altera as condições, limites e possibilidades do uso do solo urbano, consiste evidentemente em norma que versa sobre direito urbanístico e é essa a hipótese, que ignorou a necessidade de planejamento, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas ao uso do solo.

Portanto, nos termos do art. 180, II da Constituição Bandeirante e, artigo 188 da Lei orgânica Municipal, pode-se extrair que planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada ao uso do solo.

Assim, todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo, seja ele geral ou individualizado (recuos obrigatórios, autorização para construção em determinado imóvel, regularização de construção, alteração do uso do solo para determinada via, área ou bairro, etc.), deve levar em consideração a cidade em sua dimensão integral, dentro de um sistema de ordenamento urbanístico, daí a exigência de planejamento e estudos técnicos.

Para que a norma urbanística tenha legitimidade e validade deve decorrer de um planejamento que é um processo técnico instrumentalizado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos.

Deste modo, não pode decorrer da simples vontade do legislador, mas de estudos técnicos que visem assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (habitar, trabalhar, circular e recrear) e garantir o bem estar de seus habitantes.

O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade quer seja dos administradores e/ou dos legisladores.



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

É uma previsão e exigência constitucional (art. 48, IV, 182, da CF e art. 180, II, da CE). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano.

A propósito do tema, José Afonso da Silva chega a observar que:

*"Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos humanos, bem assim certo temor do Prefeito e da Câmara de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo." (Direito Urbanístico Brasileiro, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 83).*

Como visto, para que o ordenamento urbanístico seja legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida dos habitantes da cidade e de quem por ela circule.

O ato normativo que altera sensivelmente as condições, limites e possibilidades do uso do solo urbano, sem realização de qualquer planejamento ou estudo específico, viola diretamente a sistemática constitucional na matéria.

Deste modo, não se admite, nesse quadro, modificações individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano estampadas nas leis de uso e ocupação do solo urbano.

No caso em tela, pela análise do processo legislativo, verifica-se que O Autógrafo objeto deste Veto não está fundado por planejamento urbanístico que busca o crescimento ordenado da cidade e a melhoria das condições de vida dos cidadãos.

Desta feita, compromete o crescimento organizado da cidade e a ocupação ordenada de seus espaços.

Verifica-se, que a alteração não criteriosa dos recuos obrigatórios das construções, diga-se, sem planejamento, prescinde e/ou posterga a realização de Estudo de Impacto de Vizinhança/EIV e do Estudo de Impacto Ambiental, acompanhado do Relatório de Impacto ao Meio Ambiente/EIA-RIMA, pelos órgãos e técnicos



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

competentes, que poderiam nortear de forma segura a alteração legislativa, no escopo de garantir a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável da cidade.

Não bastasse, o art. 180, II, da Constituição Estadual, determina a participação da população em todas as matérias atinentes ao desenvolvimento urbano, como as relativas ao parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.

Verifica-se, por fim, que o Autógrafo em questão, ofende diretamente de Lei Federal, ou seja, o Código Civil, que em seu art. 1.301, assim assevera:

*“Art. 1.301. É defeso abrir janelas, ou fazer eirado, terraço ou varanda, a menos de metro e meio do terreno vizinho”.*

O entendimento jurisprudencial sufraga a necessidade não só de prévio estudo técnico e planejamento, como da participação comunitária na produção de normas de ordenamento urbanístico. Neste sentido, os seguintes precedentes: TJSP, ADI 169.508.0/5, Rel. Des. Aloísio de Toledo César, 18-02-2009; TJSP, ADI 163.559-0/0-00; TJSP, ADI 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, m.v., 05-05-2010; TJSP, ADI 0194034-92.2011.8.26.0000, Rel. Des. Ruy Coppola, v.u., 29-02-2012; TJSP, ADI 0207644-30.2011.8.26.0000, Rel. Des. Walter de Almeida Guilherme, v.u., 21-03-2012; TJSP, ADI 0494837-36.2010.8.26.0000, Rel. Des. Guerrieri Rezende, v.u., 12-09-2012; TJSP, ADI 2098360-48.2014.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, v.u., 15-10-2014; TJSP, ADI 2106779-23.2015.8.26.0000, Rel. Des. Xavier de Aquino, v.u., 23-09-2015; TJSP, ADI 2083164-38.2014.8.26.0000, Rel. Des. Guerrieri Rezende, v.u., 20-08-2014.

Deveras, a transformação da realidade urbana interfere amplamente na propriedade privada, impondo limites e condicionamentos ao seu uso.

A validade e legitimidade da norma urbanística, em virtude dos condicionamentos e limitações que impõe à atividade e aos bens dos particulares e de seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, **pressupõe participação comunitária em todas as fases de sua produção.**



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br www.joanopolis.sp.gov.br

O que de fato não ocorreu no presente caso, alias, o próprio executivo não foi chamado a participar.

Ora, os planos e normas urbanísticas devem levar em conta o bem-estar do povo. Cumprem esta premissa quando são sensíveis às necessidades e aspirações da comunidade. Esta sensibilidade, porém, há de ser captada por via democrática e não idealizada autoritariamente. O planejamento urbanístico democrático pressupõe possibilidade e efetiva participação do povo na sua elaboração.

E, por certo que os recuos e normas ora estabelecidas criaram impactos de vizinhança, além do ponto de vista arquitetônico.

Sendo democrático, ele se coloca contra pressões ilegítimas ou equivocadas em relação ao crescimento e ordenamento da cidade, busca contê-la e orientá-las adequadamente.

A participação popular no desenvolvimento urbano é um instrumento legitimador das normas produzidas na ordem democrática, que, além de possibilitar a discussão especializada e multifocal do assunto, garante-lhe a própria constitucionalidade, como robustece o art. 29, XII, da Constituição Federal de 1988. Como explica José dos Santos Carvalho Filho:

**“as autoridades governamentais, sobretudo as do Município, sujeitam-se ao dever jurídico de convocar as populações e, por isso, não mais lhe fica assegurada apenas a faculdade jurídica de implementar a participação popular no extenso e contínuo processo de planejamento urbanístico”**  
**(Comentários ao Estatuto da Cidade, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 4ªed., 2011, p. 298).**

A respeito deste tema, o colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim decidiu:

**“A participação popular na criação de leis versando política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Ela deve ser assegurada não apenas de forma indireta e genérica no ordenamento normativo do Município, mas especialmente na elaboração de cada lei que venha a causar sério impacto na vida da**



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: [secgabinete@joanopolis.sp.gov.br](mailto:secgabinete@joanopolis.sp.gov.br) [www.joanopolis.sp.gov.br](http://www.joanopolis.sp.gov.br)

comunidade” (ADI. 0052634-90.2011.8.26.0000, Rel. Elliot Akel, 27-02-2013).

ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 2.751, de 12 de janeiro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que “dispõe sobre regularização de construções, e dá outras providências”. Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular, exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual. Violação aos artigos 144, 180, inciso II, 181 e 191, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº.: 2227144-72.2016.8.26.0000. Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 21 de junho de 2017).

“ACÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Leis Complementares nº 164, de 21 de dezembro de 2001 e nº 239, de 10 de maio de 2006, ambas do Município de Caçapava, “frutos de iniciativa parlamentar, que alteram regras constantes da Lei Complementar nº 109/99 de Caçapava” Não efetivação de estudos prévios, planejamento técnico e efetiva participação da comunidade. Exigências que, impostas à edição do plano diretor e ao zoneamento, devem ser observadas igualmente em sua alteração Desrespeito, configurado, aos arts. 180, caput, e inciso II, 181, caput, e § 1º e 191, da Constituição Estadual, assim como, por força do art. 144 desse diploma, os princípios constitucionais estabelecidos nos arts. 182, caput, e § 1º, e o art. 30 e inciso VIII, da Constituição Federal Vício, ademais, de iniciativa (arts. 47, II e XIV, da CE), porquanto se trata de matéria relativa à gestão da cidade (“reserva de administração”) Necessidade de modulação, para preservar situações jurídicas e de fato já consolidadas Efeito da declaração que se produz a contar da publicação do acórdão. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente, com modulação” (ADIN nº.: 2228709-42.2014.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j.26/08/2015).

A democracia participativa decorrente do artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, alcança a elaboração da lei durante o trâmite de seu processo legislativo até o estágio final de sua produção, permitindo que a população participe da produção de normas que afetarão a estética urbana, a qualidade de vida, e os usos urbanísticos.

Contudo, no caso em testilha, conforme análise do processo legislativo é possível verificar que não houve efetiva participação popular, porquanto não houve audiência pública para discussão dos projetos de lei em questão.



# *Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis*

Gabinete

Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: secgabinete@joanopolis.sp.gov.br      www.joanopolis.sp.gov.br

Com efeito, seria imprescindível a participação efetiva da comunidade para discutir acerca da alteração promovida pelo diploma legal, pois, a norma afeta, diretamente, o adequado ordenamento urbanístico.

Deste modo, patente a inconstitucionalidade do ato normativo que dispõem sobre o uso e ocupação do solo, sem qualquer estudo prévio, bem como participação popular, consistente, por ferir frontalmente o disposto nos artigos 180, caput e inciso II, e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, bem como, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, os princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Diante o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, é que, devolvo o Autógrafo nº 11/2019, devolvendo a matéria ao necessário reexame dessa Egrégia Casa Legislativa, no aguardo de que, a partir de nova apreciação, as razões apresentadas possam ser acolhidas, com a manutenção do presente veto.

Joanópolis, 24 de março de 2020.

**MAURO APARECIDO GARCIA BANHOS**  
Prefeito Municipal

A Sua Excelência  
**ROBERTO APARECIDO CURSINO BISPO**  
Presidente da Câmara Municipal de Joanópolis

# RECEBIDO EXTERNO

Recebido Externo Nº 0048-2020

Protocolo Nº 0111-2020

Data: 25/03/2020 09:10:01

Autor: Executivo

Assunto: OFICIO Nº91/2020 do Poder Executivo.  
Encaminha mensagem de Veto 01/2020.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a final flourish, positioned to the right of the subject line.