



# *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.: 01 DE 2021

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

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 2º do art. 54 da Lei Orgânica do Município, decido vetar totalmente, pelas razões infra apontadas, o Autógrafo nº.: 09/2021, referente ao Projeto de Lei Complementar nº.: 01/2021, que “Dispõe sobre as normas gerais e o procedimento para a atribuição de denominação a bens públicos municipais e dá outras providências”.

Importante esclarecer que já houve comunicação em reunião da intenção de veto que ora se propõe.

### **RAZÃO DO VETO TOTAL**

Trata-se de Projeto de Lei Complementar nº.: 01/2021, Autógrafo nº.: 09/2021, de iniciativa da Câmara Municipal, que “Dispõe sobre as normas gerais e o procedimento para a atribuição de denominação a bens públicos municipais e dá outras providências”.

O presente Autógrafo, de iniciativa desta nobre Câmara Municipal, na verdade escamoteia a realização de parcelamento de solo urbano sem prévia “doação” de vias públicas ao Município, sem a realização de regular loteamento em flagrante burla à Lei 6.766/79.

O sistema de denominação de vias ainda não incorporadas ao domínio público, constitui-se em uma prática que, afronta dispositivo legal inculcado tanto na Lei Orgânica de Joanópolis, (Inciso IX, do art. 13), quanto nas leis federal, estadual e municipais que estabelecem regras para parcelamento e desmembramento do solo urbano em Joanópolis.

CÂMARA MUNICIPAL DE JOANÓPOLIS  
PROTÓCOLO Nº 274/2021  
DATA 10.06.2021



# *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

Certo é que, a simples oficialização de uma via pública, aberta dentro de terreno particular, não constitui modo de perda da propriedade privada em favor do Poder Público. Ela pressupõe, como é óbvio, um ato de disposição do particular (venda ou doação) ou então uma desapropriação, pelo menos indireta, por meio do apossamento do bem pela Administração pública e sua entrega ao uso comum do povo.

O que de fato não ocorre, já que no Município de Joanópolis apenas há denominação de vias e estradas sem a venda ou doação e/ou desapropriação.

Outrossim, referidas denominações podem servir, na realidade, de subterfúgio para reivindicação de implantação e/ou legalização de redes de infraestrutura e de parcelamentos de solo clandestinos ou irregulares, às vezes localizados, até mesmo, em áreas consideradas pela legislação federal como de preservação permanente.

Em consequência, essas vias passam a existir de fato, dando a concreta sensação à coletividade de que houve sua regularização. Isso tem, inclusive, levado a Secretaria Municipal de Infraestrutura a aceitá-las na apreciação de pedidos de aprovação e licença para edificações.

**É a síntese.**

## **1. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO:**

O ato normativo impugnado desrespeita a necessidade de planejamento, princípio que deve ser observado na edição de leis relacionadas ao uso do solo, já que abertura de ruas, bem como o sistema de denominação de vias ainda não incorporadas ao domínio público, constitui-se em uma prática que, afronta dispositivo legal insculpido tanto na Lei Orgânica de Joanópolis, (Inciso IX, do art. 13), quanto nas leis federal, estadual e municipais que estabelecem regras para parcelamento e desmembramento do solo urbano em Joanópolis.



# 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.ioanopolis.sp.gov.br

Certo é que, a simples oficialização de uma via pública, aberta dentro de terreno particular, não constitui modo de perda da propriedade privada em favor do Poder Público. Ela pressupõe, como é óbvio, um ato de disposição do particular (venda ou doação) ou então uma desapropriação, pelo menos indireta, por meio do apossamento do bem pela Administração pública e sua entrega ao uso comum do povo.

Nos termos dos art. 180, II e 181, § 1º, da Constituição Estadual, pode-se extrair que planejamento é indispensável à validade e legitimidade constitucional da legislação relacionada o uso do solo.

Todo e qualquer regramento relativo ao uso e ocupação do solo seja ele geral ou individualizado (autorização para construção em determinado imóvel, 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, razão pela qual a exigência de planejamento e estudos técnicos.

O art. 182, *caput*, da Constituição Federal disciplina que “a *política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretriz geral fixadas em lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*”.

O inciso VIII, do art. 30 da Constituição Federal prevê ainda a competência dos Municípios para “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento, e da ocupação do solo urbano*”.

Em decorrência dos dispositivos acima apontados pode-se concluir que: (a) a adequada política de ocupação e uso do solo é valor que conta com assento constitucional (federal e estadual); (b) a política de ocupação e uso adequado do solo se faz mediante planejamento e estabelecimento de diretrizes através de lei; (c) as diretrizes para o planejamento, ocupação e uso do solo devem constar do respectivo plano diretor, cuja elaboração depende de avaliação concreta das peculiaridades de cada Município; (d) a legislação específica sobre uso e ocupação do solo deve pautar-se por adequado planejamento e participação popular.



# 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

A norma urbanística é, por sua natureza, uma disciplina, um modo, um método de transformação da realidade, de superposição daquilo que será a realidade do futuro àquilo que é a realidade atual.

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.

Assim, 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 dos administradores. 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.

O planejamento urbanístico não é um simples fenômeno técnico, mas um verdadeiro processo de criação de normas jurídicas, que ocorre em duas fases: uma preparatória, que se manifesta em planos gerais normativos, e outra vinculante, que se realiza mediante planos de atuação concreta, de natureza executiva, discorrendo a respeito do tema Joseff Woff consigna que:

*“(...) o plano urbanístico não constitui simples conjunto de relatórios, mapas e plantas técnicas, configurando um acontecer unicamente técnico. Compenetrando-se da realidade a ser transformada e das operações de transformação que consubstanciam o processo de planejamento, sob pena de ser mera abstração sem sentido, o plano urbanístico adquire, ele próprio, por contaminação necessariamente dialética, as características de um procedimento jurídico dinâmico, ao mesmo tempo normativo e ativo, no sentido de que os anteprojetos elaborados por técnicos e especialistas adquirem a categoria de diretrizes para a política do solo e sua edificação, ao mesmo tempo que, em seus desdobramentos, se manifesta como conjunto de atos e fundamentos para a produção de atos de atuação urbanística concreta. (El Planeamiento Urbanístico del Territorio y las Normas que*



# Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis

## Gabinete

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

*Garantizan su Efectividad, conforme a la Ley Federal de Ordenación Urbana, em La Ley Federal Alemana de Ordenación Urbanística y los Municipios, p. 28, apud José Afonso da Silva, Direito Urbanístico Brasileiro, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 83)."*

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).*

A ordenação do uso e ocupação do solo é um dos aspectos substanciais do planejamento urbanístico. Preconiza uma estrutura orgânica para a cidade, mediante aplicação de instrumentos legais como o do zoneamento e de outras restrições urbanísticas que, como manifestação concreta do planejamento urbanístico, tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse do bem-estar da população, conformando-os ao princípio da função social.

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.

Qualquer atividade urbanística busca a transformação e orientação da realidade das cidades, dando uma sistematização senão a ideal, pelo menos, a possível e mais adequada. Por esse motivo é que novo traçado viário, desafetação de áreas públicas com definição dos usos e restrições urbanísticas, dependem de um estudo que deve levar em conta a situação existente e os objetivos do poder público com respeito às características a dar a cidade, segundo as possibilidades atuais e futuras do seu desenvolvimento, tal como precisa ser com qualquer tipo de planejamento.

A sistemática constitucional - relativa à necessidade de planejamento, diretrizes, e ordenação global da ocupação e uso do solo - evidencia que o casuísmo, nessa matéria, não é em hipótese alguma admissível.



# 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 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.

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. Caso contrário, tornaria inócuo e sem qualquer validade todo o planejamento e estudos realizados pelo Poder Executivo, por ocasião da propositura e aprovação da lei complementar que instituiu o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município.

Acerca da importância do planejamento urbanístico que deve preceder a toda e qualquer legislação elaborada nesta matéria, discorre, Toshio Mukai que:

*“(...) a ocupação e o desenvolvimento dos espaços habitáveis, sejam eles no campo ou na cidade, não podem ocorrer de forma meramente acidental, sob as forças dos interesses privados e da coletividade. Ao contrário, são necessários profundos estudos acerca da natureza da ocupação, sua finalidade, avaliação da geografia local, da capacidade de comportar essa utilização sem danos para o meio ambiente, de forma a permitir boas condições de vida para as pessoas, permitindo o desenvolvimento econômico-social, harmonizando os interesses particulares e os da coletividade” (Temas atuais de direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 29).*

Da análise do Autógrafo n.º: 09/2021, verifica-se que não ocorreu estudos técnicos para verificação da viabilidade da proposta.

As modificações legislativas não estão fundadas por planejamento urbanístico que busca o crescimento ordenado da cidade e a melhoria das condições de vida dos cidadãos.

O Autógrafo n.º: 09/2021, que ora impugnada, não decorreu da atividade de planejamento urbano do município, compromete o crescimento organizado da cidade e a ocupação ordenada de seus espaços.



# *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

Deste modo, patente a inconstitucionalidade do ato normativo que, sem qualquer estudo prévio consistente, e de forma casuística e pontual, altera as normas de uso e ocupação de solo do Município de Joanópolis, 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.

## **2. DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR:**

A transformação da realidade urbana interfere amplamente na propriedade privada urbana, impondo limites e condicionamentos ao seu uso, leve-se em consideração que Joanópolis é município de cerca de 13.000 habitantes, e atualmente está em plena explosão demográfica, para se ter ideia foram recentemente aprovados quatro loteamentos e existem mais sete loteamentos com visto prévio, (conforme Certidão 007/2020, em anexo), caso a norma não seja expurgada, acarretará sérios problemas no planejamento urbanístico da cidade, conforme já explicitado.

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.

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.

O planejamento urbanístico democrático pressupõe possibilidade e efetiva participação do povo na sua elaboração.

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



# 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 princípio da participação comunitária no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano é uma exigência da Constituição Estadual (art. 180, II e 191).

Destaque-se o que salientou o eminente Desembargador Antônio Carlos Malheiros no julgamento da ADIN nº 2114028-88.2016.8.26.0000:

“O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. 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” (TJSP, E. Órgão Especial, j. em 14.09.2016).

Assim, não resguardada a necessária participação comunitária durante o processo legislativo para a criação do ato normativo guerreado, nem realizados estudos técnicos acerca da alteração das dimensões mínimas dos imóveis, restou configurado vício de inconstitucionalidade formal.

O entendimento jurisprudencial sufraga a necessidade não só de prévio estudo técnico e planejamento como principalmente da participação comunitária na produção de normas de ordenamento urbanístico. Neste sentido, convém transcrever as seguintes ementas:

“... AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 11.810 de 09.10.18, dispondo sobre as regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se



# 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.ioanopolis.sp.gov.br

*justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação” (ADIN nº 2276121-27.2018.8.26.0000, Relator o já citado Des. Evaristo dos Santos, j. em 08.05.2019).”.*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Leis nºs. 11.764/2003, 11.878/2004 e 12.162/2004, do município de Campinas - Legislações, de iniciativa parlamentar, que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade - Impossibilidade - Planejamento urbano - Uso e ocupação do solo - Inobservância de disposições constitucionais - Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - Necessidade manifesta em matéria de uso do espaço urbano, independentemente de compatibilidade com plano diretor - Respeito ao pacto federativo com a obediência a essas exigências - Ofensa ao princípio da impessoalidade - Afronta, outrossim, ao princípio da separação dos Poderes - Matéria de cunho eminentemente administrativo - Leis dispuseram sobre situações concretas, concernentes à organização administrativa - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade das normas.” (ADI 163.559-0/0-00).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Ribeirão Preto. Lei Complementar nº 1.973, de 03 de março de 2006, de iniciativa de Vereador, dispondo sobre matéria urbanística, exigente de prévio planejamento. Caracterizada interferência na competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo local. Procedência da ação.” (ADI 134.169-0/3-00, rel. des. Oliveira Santos, j. 19.12.2007, v.u.).*

Imperioso ainda destacar o entendimento inserto na ementa que se segue, no sentido da necessidade da participação popular, também na fase de discussão do Autógrafo nº.: 09/2021, diante de eventuais emendas substitutivas:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR DISCIPLINANDO O USO E OCUPAÇÃO DO SOLO - PROCESSO LEGISLATIVO SUBMETIDO A PARTICIPAÇÃO POPULAR - VOTAÇÃO, CONTUDO, DE PROJETO SUBSTITUTIVO QUE, A DESPEITO DE ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS DO PROJETO INICIAL, NÃO FOI LEVADO AO CONHECIMENTO DOS MUNICÍPIES – VÍCIO INSANÁVEL - inconstitucionalidade declarada. “O projeto de lei apresentado para apreciação popular atendia aos interesses da comunidade local, que atuava ativamente a ponto de formalizar pedido exigindo o direito*



# 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

de participar em audiência pública. Nada obstante, a manobra política adotada subtraiu dos interessados a possibilidade de discutir assunto local que lhes era concernente, causando surpresa e indignação. Cumpre ressaltar que a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com idéias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhes expõem os interesses envolvidos e as conseqüências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (ADI 994.09.224728-0).

Da análise do Autógrafo n.º: 09/2021, do Município de Joanópolis, não se conferiu possibilidade da participação comunitária na produção normativa.

Seria imprescindível a participação da comunidade seja para discutir acerca das mudanças já mencionadas, que na verdade alteram sensivelmente as características da cidade de Joanópolis, que possui traçados largos e elegantes e, agora com a incorporação de vias, logradouros e estradas, diga-se sem doação/desapropriação, e, pior!!!

O Autógrafo, não prevê, larguras mínimas, metragens, ou mesmo condições, alterando drasticamente o perfil do Município, era salutar a participação popular em tal decisão, que fora feita rapidamente e sem nenhum tipo de discussão e principalmente de divulgação.

Deste modo, padece de inconstitucionalidade do Autógrafo n.º: 09/2021, do Município de Joanópolis, por subtraírem a possibilidade e exigência constitucional da participação popular, ferindo frontalmente o disposto no art.180 *caput* e inciso II, no art.181 *caput* e §1º e no art.191, da Constituição Estadual; bem como, por força do art. 144 da Constituição Estadual, os princípios constitucionais estabelecidos nos art.182 *caput* e § 1º, e o art. 30 e inciso VIII, da Constituição Federal.



# *Prefeitura da Estância Turística de Joanópolis*

Gabinete

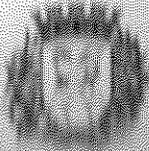
Rua Francisco Wohlers, 170 – Centro – Joanópolis/SP – 12980-000 - tel: (11) 4888-9200  
Email: [secgabinete@joanopolis.sp.gov.br](mailto:secgabinete@joanopolis.sp.gov.br) [www.joanopolis.sp.gov.br](http://www.joanopolis.sp.gov.br)

Diante o exposto, Senhor Presidente e Senhores Vereadores, é que, devolvo o Autógrafo nº.: 09/2021, 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, 09 de junho de 2021.

  
**ADAUTO BATISTA DE OLIVEIRA**  
**Prefeito Municipal**

A Sua Excelência  
**GILMAR BENEDITO GONÇALVES**  
Presidente da Câmara Municipal de Joanópolis



***Gabinete da Presidência***

**Projeto de Lei Complementar nº 01/2021**  
**Poder Legislativo**  
**Veto Total**  
**Despacho**

Recebo o Veto total ao Autógrafo nº 09 do Projeto de Lei em epígrafe.

Encaminho à Comissão Permanente de Justiça e Redação para que proceda conforme as normas previstas no Regimento Interno e na Lei Orgânica do Município.

Paute-se para leitura em Plenário, por ocasião da próxima Sessão Legislativa.

À Secretaria Legislativa para que proceda conforme despacho encaminhando-se cópia aos Vereadores e dê sequência à tramitação regimental.

Joanópolis, 11 de junho de 2021.

  
**Gilmar Benedito Gonçalves**  
**Presidente da Câmara**