



Câmara Municipal de Assis

Estado de São Paulo

Rua José Bonifácio, 1001 – CEP 19800-072 – Fone/Fax: (18) 3302-4144

Site: www.assis.sp.leg.br – e-mail: cmassis@camaraassis.sp.gov.br

Fls. 1

REQUERIMENTO Nº 232/2021

REQUER INFORMAÇÕES DO PODER EXECUTIVO SOBRE A ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO

Considerando a importância da elaboração de um “Plano de Desenvolvimento Econômico para Assis”;

Considerando que o referido Plano, bem elaborado, tem o objetivo de criar estratégias, definir cronogramas de ações e apresentar os caminhos a serem percorridos para o crescimento da cidade, mostrando tendências e oportunidades, na geração de emprego, na indústria, no comércio, na educação, no turismo, na tecnologia e outros seguimentos;

Considerando que outros municípios que adotaram a elaboração de um plano estratégico estão apresentando resultados significativos; Considerando, que a Frente Parlamentar pelo Desenvolvimento, Empreendedorismo e Geração de Emprego da Câmara Municipal considera como de extrema importância a criação do referido Plano para o desenvolvimento local e se coloca a disposição para participar da elaboração;

Requeremos à Mesa, ouvido o Plenário e atendidas as formalidades regimentais, seja oficiado ao Prefeito Municipal, Senhor **José Aparecido Fernandes**, solicitando que Sua Excelência preste a esta Casa de Leis, após consulta ao departamento competente, as seguintes informações:

- a) Qual a previsão da elaboração do novo Plano Diretor Municipal?
- b) Qual a previsão para ser submetido novamente ao CONDURB?

SALA DAS SESSÕES, em 29 de abril de 2021.

ALEXANDRE COBRA VENCIO – Alexandre Cachorrão
Vereador - PDT





Câmara Municipal de Assis

Estado de São Paulo

Rua José Bonifácio, 1001 – CEP 19800-072 – Fone/Fax: (18) 3302-4144

Site: www.assis.sp.leg.br – e-mail: cmassis@camaraassis.sp.gov.br

Fls. 2

REQUERIMENTO Nº 232/2021 - P rotocolo nº 251/2021 recebido em 30/04/2021 11:43:23 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por Alexandre Cobra Cyrino Nicolliello Vêncio e outros
Para validar o documento, leia o código QR ou acesse https://sapi.assis.sp.leg.br/confirir_assinatura e informe o código 63D9-2BA1-2B30-DB5D.



PARECER DA COMISSÃO TÉCNICA DE EXAME E
ACOMPANHAMENTO DO PROJETO E DESENVOLVIMENTO DO
PLANO DIRETOR DE ASSIS

Ilustríssimos Senhor Presidente e Conselheiros do COMDURB-ASSIS, apresentamos ao Plenário deste Conselho o **PARECER DESTA COMISSÃO TÉCNICA**, composta dos seguintes conselheiros do COMDURB: Sérgio Henrique Piccolo Bornea, Silmara Rodoski Faouaz, Marcelo Teixeira de Carvalho, Felipe Fontana Porto, Diego Augusto Tavares, Guilherme de Oliveira, Osmar Vilas Boas, Roberto Ciciliato, Archimedes Becheli Filho e José Carlos Silva Beitem. Esta comissão foi formada em setembro de 2019, para exame e acompanhamento do anteprojeto de revisão do plano diretor de Assis e seu desenvolvimento, nos termos do art. 13, VIII, do decreto n. 6.134/2012 do executivo municipal.

DO RELATÓRIO

Esta comissão técnica teve sua primeira reunião, ordinariamente no dia 18 de setembro de 2019, na qual o Conselheiro Felipe Fontana Porto foi eleito coordenador da comissão e o Conselheiro Sérgio H. Piccolo Bornea foi eleito relator, cumprindo o que determina o art. 13, IV e VII, do decreto n. 6.134/2012. Naquela mesma sessão definiu-se que as reuniões ordinárias ocorreriam às quartas-feiras, às 17h, com exceção daquelas nas quais houvesse reunião ordinária do COMDURB-ASSIS.

No início dos trabalhos desta Comissão Técnica do COMDURB, decidimos iniciar os trabalhos com a leitura da íntegra do anteprojeto de lei da Revisão do Plano Diretor, enviado a este Conselho Municipal, artigo por artigo, visando compreendê-lo, para fazer os apontamentos pertinentes, e, ao final, apresentar um relatório ao Plenário deste Conselho, com as conclusões por nós alcançadas.

Na primeira etapa da análise foram realizadas sete reuniões por esta Comissão Técnica, findando com a elaboração de um relatório bimestral, no qual foram apontados diversos questionamentos que apareceram no decorrer do estudo técnico, conforme seguem abaixo transcritos:

1. Houve algum tipo de consulta popular antes da elaboração do texto do anteprojeto de revisão do plano diretor? Em caso positivo, esclareça e comprove como deu-se tal consulta e quais os resultados.
2. Quantas audiências públicas foram realizadas durante o processo de elaboração do texto de revisão? Favor remeter documentos do ato, como atas e formulários.



3. Houve de alguma forma a coleta de sugestões e opiniões da população assisense acerca dos pontos que necessitariam de melhorias? Em caso positivo, como ocorreu tal participação e quais os resultados?
4. Como estavam representados os setores da sociedade civil no Comitê Executivo de Revisão do Plano Diretor? Indicar quais eram estes representantes e quais setores representavam.
5. O processo de elaboração do texto de revisão do plano diretor garantiu a efetiva participação popular nos moldes do que determina a Resolução n. 25/2005 e a Resolução Recomendada 83/2009, ambas do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades? Em caso positivo indicar e comprovar como deu-se tal participação e quais foram os aspectos incluídos no texto em razão desta participação.
6. A elaboração da revisão do plano diretor seguiu as etapas previstas na NBR 12267 (objetivos, caracterização, diagnósticos e prognósticos, alternativas e critérios de avaliação)? Em caso positivo, comprovar documentalmente, com peças gráficas e relatórios, de cada uma destas etapas.
7. A Resolução 51/2013 do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) especifica que “coordenação de equipe multidisciplinar de planejamento concernente a plano ou traçado de cidade, plano diretor, plano de requalificação urbana, plano setorial urbano, plano de intervenção local, plano de habitação de interesse social, plano de regularização fundiária e de elaboração de estudo de impacto de vizinhança” são atividades privativas dos arquitetos urbanistas. Ante esta norma, **favor informar o número de inscrição no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) dos membros do Comitê Executivo de Revisão do Plano Diretor do Município de Assis** (decreto n. 7.314/2017) **que são arquitetos urbanistas**, com destaque ao membro que coordena os referidos trabalhos.
8. Porque o Termo de referência para revisão do Plano Diretor do Município de Assis, lido, debatido aprovado por unanimidade na sétima reunião ordinária do COMDURB-ASSIS do dia 5 de outubro de 2016, não foi seguido e nem sequer mencionado pelo **Comitê Executivo de Revisão do Plano Diretor do Município de Assis** na conclusão dos trabalhos e projeto do Plano Diretor publicado e enviado ao COMDURB-ASSIS?
9. Favor apontar, no trabalho de revisão do plano diretor, disponibilizado por este Comitê ao COMDURB-ASSIS e à população assisense, os Diagnósticos Conclusivos por Tema – Meio Ambiente, Infraestrutura, Transporte e Socioeconômico –, com apresentação de considerações técnicas e legais pertinentes aos temas, vinculação dos dados e informações primárias e seus cruzamentos com os cenários de desenvolvimento e a definição de diretrizes gerais por tema para a orientação da formulação de propostas.



10. Porque o projeto do Plano Diretor não contém os projetos de lei do **Sistema Viário, Código de Posturas e Código de Obras?**

Referidos questionamentos foram referendados pela plenária do COMDURB na reunião de 27 de novembro de 2019, razão pela qual deliberou-se por oficiar ao Comitê que elaborou o mencionado anteprojeto, para que respondesse aos questionamentos e fornecesse a documentação solicitada.

A resposta foi encaminhada e protocolada no COMDURB em 12 de fevereiro de 2020, sendo que, na reunião do COMDURB de 11 de março de 2020, deliberou-se por encaminhar a resposta à comissão técnica, para que emitisse parecer conclusivo sobre o anteprojeto, contudo, a conclusão da análise somente foi possível neste momento, quase um ano após a resposta, em razão da suspensão das atividades em virtude da pandemia por COVID-19.

É o relatório.

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Antes de tratar especificamente do caso concreto, necessário fazer algumas considerações acerca da **gestão democrática** que deve pautar a elaboração e discussão dos projetos de criação ou revisão do plano diretor.

O plano diretor está previsto na Constituição Federal em seu art. 182, que trata da política urbana, onde consta que este diploma legal é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das **funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes**.

Este dispositivo constitucional foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), sendo que este diploma legal, em seu art. 2º, inciso II, afirma que uma das diretrizes da política urbana é a “**gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano**”.

Traduz este artigo o que se entende por gestão democrática, vetor este que deve ser norteador de toda política urbana a ser implantada nos municípios, sempre visando, como diz a constituição, a garantia do bem-estar de seus habitantes, todos, e não apenas de parcela da população.

Justamente visando dar concretude a este princípio, o mesmo Estatuto da Cidade, em seu art. 40, §4º, incisos I a III, traz regras que devem pautar a elaboração do plano diretor:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:



I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Estes procedimentos visam justamente garantir a concretude da **gestão democrática e participação popular** na elaboração do plano diretor.

Veja-se, por exemplo, o inciso primeiro. Ele não se limita a determinar a realização de audiência pública e debate, como coloca tais expressões **no plural**, a tornar inequívoca a necessidade de ampla discussão na elaboração de políticas pública urbanísticas.

Os incisos II e III, no mesmo sentido, trazem a necessidade de publicidade e acesso aos documentos e informações, justamente para garantir que os interessados em participar tenham todas as informações necessárias a lhes capacitar para ter participação ativa e efetiva nas discussões.

Estes dispositivos não esgotam o assunto, mas apenas trazem as diretrizes gerais que deverão pautar todas as discussões de política pública urbanística, regras estas que foram mais especificadas em outros diplomas legais, dentre eles, ressalta-se: a Resolução n. 25/2005 e a Resolução Recomendada n. 83/2009, ambas do Conselho das cidades do Ministério das Cidades, atualmente denominado como Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, nos termos da Lei n. 13.844/19, art. 57, inciso XII; e a NBR 12267.

A Resolução n. 25/2005 e a NBR 12267 trazem inúmeras disposições específicas acerca da participação popular em cada etapa da elaboração do plano diretor. Tais como: consultas populares; audiências públicas; coleta de sugestões e opiniões da população; representação de setores da sociedade civil. Inclusive, a NBR 12267, detalha pormenorizadamente o conteúdo que deve pautar as discussões da fase preliminar à elaboração do projeto de plano diretor: objetivos, caracterização, diagnósticos e prognósticos, alternativas e critérios de avaliação.

Tais discussões são de suma importância pois irão subsidiar os técnicos que devem elaborar os diagnósticos conclusivos, os quais irão pautar o desenvolvimento de cenários e definição de diretrizes gerais. E estas darão origem ao projeto de lei, que é a última etapa da elaboração.

Importantíssimo ainda o teor da Resolução Recomendada n. 83/2009 que estabelece a obrigatoriedade de que, na revisão do plano diretor, sejam seguidas as mesmas etapas e requisitos previstos para sua elaboração.



E não poderia ser diferente pois, a ausência das etapas de discussões e levantamento de dados junto a toda população local, da mesma forma como ocorre com a elaboração do plano, macularia o projeto com a ilegalidade, por desrespeito ao Estatuto da Cidade, face a ausência da necessária gestão democrática e participação popular.

DO ANTEPROJETO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR

O Executivo de Assis, por seu Comitê de Revisão, limitou-se a encaminhar ao COMDURB a lei seca do anteprojeto de revisão do plano diretor, sem qualquer justificativa ou documentação complementar que indicasse a participação popular em sua elaboração ou o levantamento de dados mínimos acerca da situação atual do município e suas necessidades.

Não se desconhece que com o anteprojeto foram encaminhados alguns mapas, mas estes traziam apenas informações superficiais referentes a área urbana, de expansão urbana e áreas de interesse ambiental, sem maiores informações que pudessem subsidiar uma análise profunda das alterações sugeridas.

A título de exemplo, dentre tais mapas não havia um que especificasse a mobilidade urbana, o transporte escolar e o transporte coletivo.

Diante da escassez de informações, decidi esta comissão por oficiar ao Comitê de Revisão do Plano Diretor, a fim de oportunizar que demonstrassem o preenchimento das etapas necessárias à elaboração do referido projeto e encaminhassem o mínimo de informações necessárias.

Contudo, a resposta da Prefeitura mostrou-se inócua e não trouxe qualquer elemento novo.

Em sua resposta a municipalidade corrobora que seu anteprojeto de revisão do plano diretor foi elaborado em franca oposição às disposições do Estatuto da Cidade e das normativas técnicas. Logo, em visível ilegalidade.

A verificação da falta de observação às normas jurídicas pelo ante-projeto pode ser feita começando-se pela **composição do comitê de revisão, o qual contou apenas e tão somente com servidores vinculados ao município, sem qualquer cadeira ou participação de setores da sociedade civil, e sem a necessária participação de um arquiteto urbanista como coordenador da equipe multidisciplinar de elaboração da revisão do plano diretor**¹.

Tal situação por si só, já representa flagrante ofensa à diretriz traçada pelo Estatuto da Cidade, que prevê a obrigatoriedade de gestão democrática e participação popular.

Isto porque, é premente que a composição do comitê que irá elaborar o anteprojeto de lei seja composto de maneira paritária por setores da

¹ Vide resolução CAU n. 51, de 12 de julho de 2013.



sociedade civil e do setor público, fato este que fora devidamente observado quando da elaboração do plano diretor atualmente em vigor – a composição daquele comitê contou com membros dos seguintes segmentos: conselhos de classe; profissionais atuantes no setor; poder público (municipal, estadual e federal); organizações não governamentais; movimentos sociais e populares; imprensa; empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano e sindicatos (p. 06, Plano Diretor Participativo – Assis – Processo de Elaboração e Anteprojeto de Lei Comentado – Comitê Executivo Municipal – Agosto/2006).

Equivoca-se o Comitê de Revisão do Plano Diretor ao alegar que a Prefeitura possui competência privativa para elaborar o plano diretor, isto porque, compete a este ente público coordenar sua elaboração, a qual conforme visto acima deve ocorrer conjuntamente com a população e diversos setores representativos da sociedade civil, desde a composição do comitê em obediência ao princípio da gestão democrática.

As discussões que antecedem a elaboração do projeto de revisão do plano diretor devem ser pautadas pelos mais diversos pontos de vista, razão pela qual é indispensável que se dê em conjunto com a sociedade civil como um todo e não restrita a alguns servidores públicos municipais escolhidos de maneira unilateral pela municipalidade.

Perceba-se que não se está a desqualificar os integrantes do comitê de revisão, mas apenas a ressaltar a limitação inerente da ausência de maior representatividade neste órgão, o que inescapavelmente prejudicará a amplitude e profundidade das discussões, que somente podem ser alcançadas oportunizando-se a mais abrangente participação de todos os cidadãos desta localidade.

Há de se questionar: como é possível saber as necessidades de determinado bairro ou vizinhança, se ninguém que ali habita teve oportunidade de participar de qualquer discussão? Como é possível saber o que seria melhor aos comerciantes locais, se eles não possuíam “cadeira” junto ao comitê executivo de revisão?

Apenas a título comparativo, a elaboração do plano diretor que se encontra atualmente em vigor se deu de modo muito distinto do que se pretende na revisão, pois aquele processo ocorreu com a concretização de efetiva participação popular. Dentre os exemplos colhidos de sua etapa preliminar, convém mencionar: fase de sensibilização e mobilização (divulgação da pretensão de elaboração do plano diretor participativo); leitura técnica do município (levantamento dos mais diversos dados da população local, com sua leitura pública); fase de discussões e 1º fórum municipal do plano diretor participativo (com realização de mais de 6 reuniões e um fórum, com eleição de delegados regionais com possibilidade de voto); redação do anteprojeto; audiência pública para aprovação do anteprojeto de lei; e processo legislativo (pgs. 06/12 - Plano Diretor Participativo – Assis – Processo de Elaboração e Anteprojeto de Lei Comentado – Comitê Executivo Municipal – Agosto/2006)



Ainda comparando os dois processos, no procedimento de elaboração houve participação de pessoal capacitado, e não mero cumprimento de formalidade, como feito pela municipalidade na revisão ora analisada. **Veja-se que, neste processo de revisão, foi apontado como participação popular a disponibilização de formulário virtual, no site da prefeitura, para apresentação de propostas. O resultado foi inevitável: não houve apresentação de qualquer sugestão pelos munícipes.**

Deveras, não havia a menor possibilidade de participação popular, pois as pessoas sequer tinham conhecimento desta ferramenta, e muito menos foram capacitadas para que pudessem dar qualquer opinião ou sugestão.

A ausência de participação não indica falta de interesse da população, mas adverte a ineficiência do meio escolhido para tal finalidade. E não teria como ser diferente, pois, para que possa e queira sugerir, a população tem que ser chamada e capacitada para participar, como se fez na elaboração do vigente plano diretor, quando foram realizadas oficinas, palestras, fóruns e explicação do teor do plano diretor.

A própria redação final do anteprojeto de revisão do plano diretor apresentada ao COMDURB já demonstra a ausência de transparência e informação, **sequer constam os pontos alterados e as razões pelas quais realizaram tais alterações no documento encaminhado a esta Comissão.** Muito diferente do que se verifica na elaboração do plano atualmente em vigor, onde após toda esta fase de discussões e sugestões, houve a elaboração de um **projeto de lei com a justificativa para cada artigo do diploma legal** (pgs. 13/69 - Plano Diretor Participativo – Assis – Processo de Elaboração e Anteprojeto de Lei Comentado – Comitê Executivo Municipal – Agosto/2006)

Importante frisar que os vícios e deficiências de elaboração do anteprojeto de revisão do plano diretor são apontados neste parecer não por mero caprichos ou excessivo formalismo, mas por necessidade de se destacar as irregularidades procedimentais que inviabilizam o projeto de lei e o tornam totalmente ilegal, em flagrante ofensa ao Estatuto da Cidade.

Necessário frisar que tais defeitos e vícios não são passíveis de correção ou convalidação com o encaminhamento do projeto de lei para o COMDURB, isto porque, este conselho consiste em apenas um dos diversos conselhos municipais, e não possui representatividade suficiente para poder dar voz a todos os setores da sociedade civil e da população local de modo a suprir as deficiências do projeto original.

Some-se a isto que a participação deste órgão deveria dar-se durante o processo de elaboração, do início ao fim, se possível com a participação de um dos Conselheiros na comissão/comitê de elaboração do plano diretor, e não como mero agente de homologação de um anteprojeto de lei já finalizado.



O anteprojeto enviado ao COMDURB nem sequer pode ser chamado de anteprojeto de plano diretor.

Além disso, conforme já se mencionou anteriormente, o projeto de lei foi encaminhado sem qualquer informação adicional que pudesse capacitar a discussão por estes conselheiros, os quais tiveram de encontrar os pontos modificados que sequer foram apontados. Apesar do esforço, as discussões ficavam esvaziadas, pois seria de suma importância que constassem, ao menos, as motivações que levaram o comitê a requerer as alterações da norma vigente. **Contudo, aparentemente, não existe – ou foi omitido pelo comitê – documentadas os motivos e finalidades das alterações legislativas propostas pelo comitê que elaborou o anteprojeto.**

Da mesma forma, em nada auxilia na correção das irregularidades com a realização, durante o processo legislativo, de audiência pública puramente *pro forma*, sem qualquer aptidão para a modificação do instrumento legal, vez que, uma audiência pública não teria a envergadura de reunir todos os setores da sociedade civil e da população. Ademais, eventuais participantes não terão tempo suficiente para se capacitar ou para influir no conteúdo material do anteprojeto de revisão do plano diretor.

DA JURISPRUDÊNCIA

Toda a argumentação aqui aduzida neste parecer técnico já encontra ressonância em nosso Poder Judiciário Paulista conforme ementa abaixo transcrita:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. Ação Civil Pública. Município de Jacaré. Decisão que defere em parte o pedido liminar para suspender a tramitação da Revisão do Plano Diretor, com o sobrestamento também do encaminhamento de outros projetos que comprometam o planejamento da cidade como um todo. Manutenção. Decisão bem fundamentada e prudente. **Inobservância da gestão democrática da cidade e da necessária efetiva participação popular no procedimento de revisão do Plano Diretor. Inteligência dos artigos 2º, II, e 40 do Estatuto da Cidade. Necessidade, além da publicidade e ampla divulgação, de instrução da população com os documentos produzidos no procedimento de revisão. Adequada a suspensão do trâmite do procedimento, de forma a evitar que seja aprovado eventual projeto de lei revestido de ilegalidades.** Recurso desprovido. (TJSP; Agravo de Instrumento 2256271-84.2018.8.26.0000; Relator (a): Marcelo Semer; Órgão Julgador: 10ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacaré - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 13/05/2019; Data de Registro: 22/05/2019) - grifei



Este precedente jurisprudencial julgou caso de impugnação ao projeto de revisão do plano diretor do município de Jacareí, no qual houve a mesma ilegalidade apontada anteriormente no que ocorreu no procedimento adotado pelo Executivo de Assis: foi elaborado sem observância à indispensável participação popular ampla e efetiva.

Naquele caso, o Tribunal de Justiça acolheu na integralidade os argumentos aqui defendidos, acerca da necessidade de realização de etapas que garantam a maior e mais diversificada participação popular antes da elaboração do anteprojeto de revisão do plano diretor.

Acolheu-se naquele julgado o entendimento de que eventual projeto de lei aprovado sem a realização das etapas referidas encontra-se maculado por ilegalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por tais razões, esta COMISSÃO TÉCNICA do COMDURB se manifesta pela rejeição INTEGRAL do anteprojeto de revisão do plano diretor, devendo a municipalidade retomar sua elaboração desde a origem, constituindo um novo Comitê Executivo de Revisão do Plano Diretor do Município de Assis, sendo sanadas as irregularidades apontadas, em especial no que concerne a formação de um comitê plural, com ampla garantia de participação dos mais diversos setores da sociedade civil em sua composição, bem como a garantia de ampla, irrestrita, eficaz e capacitada participação da população no processo de elaboração.

Este relatório foi lido, revisado e **aprovado** por **unanimidade** na sessão online do dia 04 de março de 2021, quando estavam presentes os seguintes conselheiros: Silmara Rodoski Faouaz, Felipe Fontana Porto, Diego Augusto Tavares, Osmar Vilas Boas, Roberto Ciciliato e Archimedes Becheli Filho.

Assis-SP, 04 de março de 2021.

Felipe Fontana Porto
Coordenador



Sérgio H. Piccolo Bórnea
Relator

REQUERIMENTO Nº 232/2021 - Protocolo nº 251/2021 recebido em 30/04/2021 11:43:23 - Esta é uma cópia do original assinado digitalmente por Alexandre Cobra Cyrino Nicolliello Vêncio e outros
Para validar o documento, leia o código QR ou acesse https://sapi.assis.sp.leg.br/confirir_assinatura e informe o código 63D9-2BA1-2B30-DB5D.



