



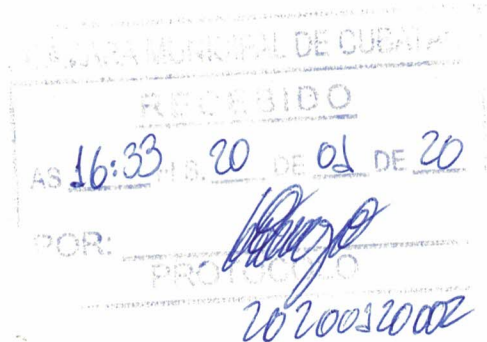
PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO  
ESTADO DE SÃO PAULO

Ofício nº 007/2020/SEJUR  
Processo Administrativo nº 16.602/2019

Cubatão, 20 de janeiro de 2020.

GERAL	PART.	CLASSE	FUNC.
61 2020	/	8	Secretaria

A Vossa Excelência o Senhor  
Vereador **FABIO ALVES MOREIRA**  
Presidente da Câmara Municipal  
Cubatão – SP.



Senhor Presidente,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do artigo 56 da Lei Orgânica do Município de Cubatão, decidi vetar totalmente o Projeto de Lei nº 138/2019, que “**AUTORIZA O FECHAMENTO NORMALIZADO DE LOTEAMENTOS, VILAS E RUAS SEM SAÍDA SITUADAS EM ÁREAS UNICAMENTE RESIDENCIAIS, ESTABELECIDO O ACESSO CONTROLADO A ESSAS ÁREAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”, aprovado por esta nobre Câmara, pelos seguintes motivos.

**RAZÕES DO VETO:**

De autoria do I. Vereador **FÁBIO ALVES MOREIRA**, a proposição em questão “**AUTORIZA O FECHAMENTO NORMALIZADO DE LOTEAMENTOS, VILAS E RUAS SEM SAÍDA SITUADAS EM ÁREAS UNICAMENTE RESIDENCIAIS, ESTABELECIDO O ACESSO CONTROLADO A ESSAS ÁREAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

A propositura autoriza, em seu **artigo 1º**, a critério da administração municipal, o fechamento de loteamentos, vilas e ruas sem saída, desde que estejam registrados e situados em zona classificada como predominantemente residencial, e zona predominantemente industrial, com acesso controlado de veículos e pessoas não domiciliadas no local.



flos 2

# PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO

ESTADO DE SÃO PAULO

Estabelece, em seu **artigo 2º**, a isenção de pagamento de qualquer título, de todos os imóveis públicos localizados dentro dos loteamentos cujo fechamento tenha sido autorizado pela Prefeitura, no **artigo 3º**, as exigências e documentos necessários ao pedido para fechamento, e, no **artigo 4º**, “**caput**”, os materiais e metragens para o fechamento das divisas.

Estabelece, ainda, no **parágrafo único do artigo 4º**, que o fechamento não pode obstruir ou atrapalhar o fluxo normal de veículos na malha viária existente e, no **artigo 5º**, que as ruas deverão ficar livres em seus leitos, sem a existência de qualquer obstáculo de efeito permanente.

Estabelece, por fim, no **artigo 6º**, o acesso de pedestres ou condutores de veículos não residenciais nas respectivas áreas residenciais, mediante identificação ou cadastramento, não podendo ocorrer em nenhuma hipótese restrição ao mesmo e, no **artigo 7º**, a possibilidade de regulamentação, pelo Poder Executivo, no que couber e for necessário à efetiva aplicação da Lei.

Em que pese a nobre intenção do ilustre Vereador, apresentamos, nesta oportunidade, veto total ao Projeto de Lei pelas razões técnicas e de interesse público que seguem.

Nos termos do artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, e do artigo 18, inciso I, da Lei Orgânica do Município, cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e, especialmente, legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, se necessário.

A Procuradoria do Município, acerca da propositura, manifesta-se nos seguintes termos:

*“No caso, não há dúvida de que o projeto em questão é de interesse local e, portanto, de competência municipal, pois se refere a regras urbanísticas de parcelamento de solo urbano (...).*

*Contudo, no mérito, o instituto do “Loteamento Fechado” que ora se pretende autorizar como “fechamento normalizado” foi por muitos anos tema polêmico na seara do direito urbanístico (...).*

*(...) A Lei de Reurb, em tese, ofende a dispositivos constitucionais, sendo introduzida por medida provisória (sem haver relevância e urgência) e sem debates com a sociedade civil por meio de audiências públicas. Como se sabe, ela alterou outras 11 leis, oficializando desconformidades que agravarão e perpetuarão problemas urbanísticos ambientais, os quais se esperava fossem corrigidos pelo poder público em algum momento, para que as cidades possam efetivamente cumprir as suas funções sociais.*

*(...)”*





f. 047

# PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO

## ESTADO DE SÃO PAULO

O Departamento de Planejamento Urbano e Territorial da Secretaria Municipal de Planejamento manifesta-se no sentido de que o projeto de lei fere o contido no Código de Posturas Municipal – Lei nº 75/2013 – em seus artigos:

*“Art. 9º É proibido embaraçar ou impedir, por qualquer meio, o livre trânsito de pedestres ou veículos nas ruas, praças, passeio, estradas e caminhos públicos, exceto para efeito de obras públicas ou quando exigências oriundas de autoridades competentes assim determinarem.*”

*Art. 16. Para efeito desta Lei, são consideradas estradas municipais as estradas e caminhos que servem ao livre trânsito público e cujo leito é de propriedade da Municipalidade.*

*Parágrafo único. Estão sujeitas às normas desta Lei as estradas arteriais, coletoras, sub-coletoras e as locais.*

*Art. 17. É proibido aos proprietários dos terrenos marginais ou a qualquer outra pessoa, sob qualquer pretexto:*

*I - obstruir, modificar ou dificultar de qualquer modo o livre trânsito nas estradas, sem autorização da Prefeitura Municipal de Cubatão;*

*(...)*

*V - colocar porteiros ou quaisquer obstáculos que prejudiquem o livre fluxo de veículos, ou que dificultem os trabalhos de conservação nas estradas municipais.”*

As ruas se caracterizam como bens públicos de uso comum do povo, pertencem ao domínio estatal, mas o seu titular é o povo e o Estado atua como um gestor para fiscalizar, vigiar e garantir sua utilização comum.

As determinações constantes no projeto de lei, na medida em que instituem contenção ao uso e gozo dos bens de uso comum do povo, reduzindo de forma expressa a liberdade de circulação de pessoas e bens, contrariam dispositivos da ordem constitucional.

O ilustre Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Administrativo Brasileiro, 27ª edição, pp. 490/491, bem define o que são os bens de uso comum do povo e a impossibilidade da restrição prevista no texto vindo à sanção:

*“Uso comum do povo - Uso comum do povo é todo aquele que se reconhece à coletividade em geral sobre os bens públicos, sem discriminação de usuários ou ordem especial para sua fruição. É o uso que o povo faz das ruas e logradouros públicos, dos rios navegáveis, do mar e das praias naturais. Esse uso comum não exige qualquer qualificação ou consentimento especial, nem admite frequência limitada ou remunerada, pois isto importaria atentado ao direito subjetivo público do indivíduo de fruir os bens de uso comum do povo sem qualquer limitação individual. Para esse uso só se admitem regulamentações gerais de ordem pública, preservadoras da segurança, da higiene, da saúde, da moral e dos bons costumes, sem particularizações de pessoas ou categorias sociais. Qualquer restrição ao direito subjetivo de livre fruição, como a cobrança de*”



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO

## ESTADO DE SÃO PAULO

pedágio nas rodovias, **acarreta a especialização do uso** e, quando se tratar de bem realmente necessário à coletividade, só pode ser feita em caráter excepcional. (...). No uso comum do povo os usuários são anônimos, indeterminados, e os bens utilizados o são por todos os membros da coletividade - uti universi -, razão pela qual ninguém tem direito ao uso exclusivo ou a privilégios na utilização do bem: o direito de cada indivíduo limita-se à igualdade com os demais na fruição do bem ou no suportar os ônus dele resultantes". (grifos nossos)

A liberdade de circulação é princípio estabelecido na Constituição Federal e, portanto, as disposições contidas na propositura em apreço afrontam o direito fundamental à liberdade, tal como previsto no artigo 5º, "caput" e seu inciso XV da Carta Magna.

Além disso, o cerceamento da liberdade de circulação colide com o disposto no artigo 182 da Constituição da República, no artigo 180, inciso I, da Constituição do Estado de São Paulo e no artigo 141, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Cubatão, na medida em que suprime e embaraça uma das funções essenciais da cidade, consistente na liberdade de circulação e de usufruto dos bens de uso comum do povo.

### Constituição Federal

*"Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. "*

### Constituição do Estado de São Paulo

*"Art. 180. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:*

*I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;*

*(...)*

*V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;*

*(...)"*

### Lei Orgânica do Município de Cubatão

*"Art. 141. No estabelecimento das diretrizes e das normas próprias da política urbana assegurar-se-ão:*

*I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade;*

*II - a garantia do bem-estar dos habitantes do Município, observando-se as normas urbanísticas, de segurança, de higiene e de qualidade de vida;*

*(...)"*





# PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO

## ESTADO DE SÃO PAULO

Em que pese o texto normativo aprovado por essa E. Câmara Municipal estabeleça que não possa haver restrição de acesso em nenhuma hipótese (art. 6º, parte final), é certo que institui a necessidade de identificação ou cadastramento prévio como condição para acesso, portanto, restringe o livre uso e gozo dos bens de uso comum do povo.

Ademais, as leis municipais que tratam do desenvolvimento urbano devem necessariamente guardar compatibilidade com as normas urbanísticas, exigindo-se, no tocante às limitações administrativas que eventualmente instituíam, conformidade com as diretrizes do Plano Diretor.

### Constituição do Estado de São Paulo

*“Art. 181. Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.*

*§ 1º Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.*

(...)”

### Lei Orgânica do Município

*“Art. 139. O Município deverá organizar a sua administração, exercer suas atividades e promover sua política de desenvolvimento urbano, dentro de um processo de planejamento permanente, atendendo aos objetivos e diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e mediante adequado Sistema de Planejamento.*

*§ 1º O Plano Diretor é o instrumento orientador e básico dos processos de transformação do espaço urbano e de sua estrutura territorial, servindo de referência para todos os agentes públicos e privados que atuem na cidade.*

(...)”

Portanto, das normas municipais de desenvolvimento urbano se impõe compatibilidade às normas urbanísticas (art: 150, inc. V da Constituição Estadual) e, outrossim, delas se exige, inclusive no tocante às limitações administrativas que instituíam, conformidade com as diretrizes do plano diretor que deve caráter integral (art. 181 e § 1º da Constituição Estadual, e, art. 139 e § 1º da Lei Orgânica do Município).

A adoção de normas municipais alheadas ao plano diretor configura indevido fracionamento, permitindo soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral, vulnerando sua compatibilidade com o plano diretor e sua integralidade.

Assim, considerando que a utilização de bens públicos de uso comum do povo é reservada ao Chefe do Poder Executivo, porque se compreende em sua prerrogativa de gestão patrimonial, bem como a proposta estaria ligada ao Plano Diretor da cidade, por constituir norma de ordenamento territorial,



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO

## ESTADO DE SÃO PAULO

notadamente, referente ao acesso de pessoas em logradouros, vilas e ruas sem saída, compete apenas ao Poder Executivo elaborar leis que tratem da matéria, sendo, portanto, incompatível com a iniciativa parlamentar.

Além disso, a propositura, em questão, ao autorizar o fechamento, ainda que critério da administração, dos loteamentos, vilas e ruas sem saída, em áreas residenciais e comerciais, com acesso controlado de veículos e pessoas não domiciliadas nas respectivas áreas fechadas (**art. 1º**), mediante requerimento instruído com determinados documentos (**art. 3º**), cria obrigações para o Poder Executivo Municipal, na medida em que este, através de algum de seus órgãos, deverá analisar o referenciado pedido de fechamento.

É certo que, ao dispor sobre acesso restrito a bens de uso comum do povo, bem como matéria urbanística que se relaciona ao Plano Diretor Municipal e ao cometer encargos ao Poder Executivo, a propositura invade esfera de competência privativa do Poder Executivo Municipal, ferindo, dessa forma, o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes, impondo obrigações de um poder a outro e vinculando sua forma de atuação, ferindo, assim, a independência e harmonia que devem existir nas relações entre estes.

Em temas concernentes aos bens públicos, urbanismo e à organização, funcionamento e atribuições de órgãos que integram a Administração Pública, a implementação da providência está reservada ao Chefe do Poder Executivo, a quem pertence, com exclusividade, a iniciativa da lei, quando necessária.

Não há dúvida de que o princípio da separação e interdependência dos Poderes, instrumento que é da limitação do poder estatal, constitui um dos traços característicos do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, embora o Projeto de Lei tenha sido aprovado em plenário, viola o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 5º, "caput", §1º e §2º da Constituição do Estado, bem como a Lei Orgânica Municipal, em seu artigo 1º.

### Constituição Federal:

*"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

### Constituição Estadual:

*"Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*

*§ 1º É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.*

*§ 2º O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição."*





PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO  
ESTADO DE SÃO PAULO

Lei Orgânica Municipal:

**Art. 1º O Município de Cubatão, unidade do Estado de São Paulo, integrante da República Federativa do Brasil, com autonomia política, administrativa e financeira, exerce a sua competência, nos termos do disposto pelas Constituições Federal e Estadual e disciplinada por esta Lei Orgânica.” (grifo nosso)**

Outrossim, nos termos dos incisos IV e V do artigo 50 e do inciso XXIX do artigo 76, ambos da Lei Orgânica do Município, são de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre a organização administrativa e as atribuições dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o Plano Diretor:

**“Art. 50. Compete, privativamente, ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Lei que disponham sobre:**

[...]

**IV - organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;**

**V - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal;” (grifo nosso)**

[...]

Lei Orgânica do Município

**“Art. 76. Ao Prefeito compete, privativamente:**

(...)

**XXIX - elaborar o Plano Diretor; e”**

Tendo o presente Projeto de Lei versado sobre uso de bens públicos e urbanismo, matérias de organização administrativa e com a criação de atribuições para órgãos da administração pública, e, sido de iniciativa da Câmara de Vereadores, evidente a sua inconstitucionalidade, em face do descrito vício de iniciativa e da violação dos princípios da independência e harmonia entre os poderes.

Ademais, a presente proposta de lei vulnera os objetivos e as diretrizes traçadas pela Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei Federal nº 12.587/2012, na medida em que limita a equidade no uso de espaço público de circulação, vias e logradouros, impede a integração da política de desenvolvimento urbano com as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo, mostrando-se absolutamente ofensiva aos direitos fundamentais de natureza universal, social e econômica.



# PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO

## ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, o fechamento de vias públicas e a restrição de circulação nesses espaços, por se tratar de norma urbanística, a aprovação de lei que discipline tais matérias depende de participação comunitária em seu respectivo processo legislativo, o que não se revela se foi observada essa importante formalidade essencial quando da aprovação da presente propositura, e que confere legitimidade material ao seu conteúdo, determinada pelo artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo, reproduzida no artigo 141, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Cubatão.

### Constituição do Estado de São Paulo

*“Art. 180. No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:*

*(...)*

*II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;”*

### Lei Orgânica do Município de Cubatão

*“Art. 141. No estabelecimento das diretrizes e das normas próprias da política urbana assegurar-se-ão:*

*(...)*

*III - a participação das entidades comunitárias juridicamente constituídas, no estudo, encaminhamento e soluções dos problemas, planos, programas e projetos que lhe sejam pertinentes;”*

Não há, ademais, na lei impugnada interesse público nem razoabilidade, patenteando-se seu conflito com o artigo 111 da Constituição Estadual e artigo 89 da Lei Orgânica do Município de Cubatão.

### Constituição do Estado de São Paulo

*“Art. 111. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.”*

### Lei Orgânica do Município de Cubatão

*“Art. 89. A Administração Municipal, direta ou indireta, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.”*

O interesse público, ao contrário das previsões contidas na espécie normativa impugnada, é a garantia do livre acesso e do irrestrito gozo dos bens públicos de uso comum do povo, não se coadunando com a restrição em prol de moradores e visitantes das vias públicas previstas no projeto de lei em questão.





PREFEITURA MUNICIPAL DE CUBATÃO  
ESTADO DE SÃO PAULO

Além disso, a restrição imposta poderá causar segregação de classes e constrangimento social, visto que a propositura não é provida de elementos técnicos que garantam à população o acesso em todas as áreas cujo fechamento seja autorizado.

A medida, aliás, não tem razoabilidade alguma, pois institui discriminação incompatível com o princípio da igualdade, sem possuir racionalidade, justiça ou amparo em elemento diferencial justificável.

Com as considerações que reputamos necessárias e em respeito às normas constitucionais acerca da matéria, assim como a falta de interesse público, temos a informar que, estas, Senhor Presidente, são as razões que nos levaram a **vetar integralmente o Projeto de Lei 138/2019**, o qual ora submetemos à elevada apreciação dos Senhores Membros da Câmara Municipal.

**ADEMÁRIO DA SILVA OLIVEIRA**  
Prefeito Municipal