ESTUDO TÉCNICO

PROJETO DE LEI N° 128/2014

AUTOR : VEREADOR LEO PRATES

EMENTA: "ACRESCENTA PARÁGRAFO ÚNICO AO ARTIGO 1º DA LEI Nº 4.081, DE 17 DE JANEIRO DE 1990, QUE CRIA O CENTRO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL – CAM, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

1. Introdução

O projeto de lei da epígrafe acrescenta parágrafo único ao artigo 1º da Lei Municipal nº 4.081/1990, de 17 de janeiro de 1990. Intitula o Centro Administrativo Municipal de Salvador Centro Administrativo Prefeito Antônio Carlos Peixoto de Magalhães.

Na data 12 de dezembro de 2013, o atual prefeito Antônio Carlos Peixoto de Magalhães Neto, lançou o "Procedimento de Manifestação de Interesse para a realização de: estudos e projetos de engenharia, arquitetura e urbanismo, de viabilidade técnica, ambiental, econômico-financeira e jurídica, a fim de consolidar o Projeto de Implantação do Centro Administrativo Municipal". Como um método a ser cumprido, a referida norma tem o objetivo de reestruturar a administração municipal englobando e unificando sedes de órgãos e entidades municipais, também disponibilizando todos os serviços prestados pela Prefeitura Municipal, de maneira rápida e fácil à população.

Ademais, a entrada em vigor da propositura legislativa 'supra' será a data de sua publicação.

2. Definições

O engenheiro civil e urbanista Celson Ferrari, de 1952 a 1969, foi diretor e engenheiro responsável de uma companhia especializada em engenharia civil, tendo supervisionado centenas de obras em residências, edifícios e estradas. Por mais de 20 anos de pesquisa, preparou o "Dicionário de Urbanismo", uma excelente ferramenta de consulta tanto para especialistas em engenharia, arquitetura e planejamento urbano, como para estudantes e profissionais de outras áreas.

De caráter prático, com definições completas e objetivas, a obra de Celson Ferrari traz os principais termos de urbanismo, bem como verbetes complementares, de áreas afins. Inclui três abrangentes glossários, com a tradução dos principais termos urbanísticos para o inglês, o francês e o espanhol, sendo particularmente útil para o melhor entendimento de obras estrangeiras.

A palavra Bairro corresponde, no escalonamento urbano, ao que se convencionou chamar de unidade de vizinhança e não é, necessariamente, uma unidade administrativa.

Centro (da Cidade) é o local mais concorrido da cidade, ou espaço urbano, não necessariamente o centro geográfico, onde se concentram atividades muito importantes à vida do citadino, como prestação de serviços, comércio central, profissionais liberais, bancos, companhias de seguro, recreação comercializada de massa e atividades da administração pública. Por falta de adequado planejamento, quase sempre constitui uma zona de deterioração urbana.

Procedimento é conduta, processo, método, técnica, marcha, sucessão de estados ou mudanças. Exemplo: o processo da evolução urbana, o processo de planejamento.

Administração Pública é o conjunto de órgãos públicos, intra ou paraestatais, a serviço do Estado, com o objetivo de preservar o bem comum da coletividade administrada.

Espaço, em sociologia urbana, é o lugar onde acontecem as interações sociais, isto é, as ações e reações coletivas ou do grupo, baseadas na intercomunicação.

Planejamento estratégico é uma formulação de intervenções, ações e políticas estratégicas visando atingir objetivos fixados “a priori”, a partir de uma diagnose da situação atual e de uma visão do futuro, fundamentadas numa projeção das tendências históricas dos dados considerados, devidamente adaptadas a uma nova e desejada realidade. Como todo e qualquer planejamento, deve ser do tipo integrado.

A fixação prévia de objetivos, caso não se baseie em uma visão clara da realidade presente e futura, configura-se como: um inconsistente rol de desejos. Aos objetivos propostos devem ser vinculados indicadores quantitativos que permitam avaliar a eficiência de cada estratégia adotada.

A Futurologia sobre Planejamento Urbano difere de profecias ou simples previsões. Não prediz o que vai acontecer, mas sim descreve os eventos prováveis e desejáveis, avaliados desde o presente em todas as suas consequências. A rapidez com que se sucedem as mudanças torna obrigatório o conhecimento antecipado do futuro porque o que uma dada sociedade imagina como sendo seu provável porvir influirá, grandemente, em sua evolução. Há um choque quando a imagem do futuro não é atingida e sempre que a imagem do futuro se apresenta mutilada.

Planejamento físico-territorial é um planejamento setorial que visa ao ordenamento espacial da área sob planejamento ou, mais especificamente, à regulamentação dos usos e ocupação do solo e ao traçado das vias.

Gestão Urbana ou Planejamento Urbano, em sentido original, é o planejamento ou ordenação do aspecto físico-territorial de uma cidade ou zona urbanizada. Como cidade e campo interagem estreitamente, o campo de atuação estendeu-se ao território municipal e hoje a preocupação deve ser com o planejamento integrado do Município dentro de sua região, de seu Estado e da Nação. Daí a importância do Plano Diretor.

Sistema Urbano é a cidade (zona urbanizada+zona de expansão urbana) e seu Município considerados como um sistema.

Plano Diretor é, conforme a Constituição, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana; obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes. O 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, suas normas legais e diretrizes técnicas devem ser vinculadas aos objetivos dos planos dos diversos escalões de governo em que o Município se insere.

Política de Desenvolvimento Urbano é o conjunto de diretrizes gerais fixadas em lei federal. “Tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (artigo 182 da Constituição). A execução da política de desenvolvimento urbano é da competência do Município, por plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, tem abrangência no mínimo municipal, devendo preferencialmente integrar-se aos objetivos dos planos regional, estadual e nacional em que se inclui o Município.

Município é membro integrante da Federação, tal qual os Estados e territórios, Que goza de autonomia política, administrativa e financeira. É uma subdivisão territorial do Estado-membro brasileiro, com personalidade de direito público interno. Divide-se administrativamente em distritos, sendo o distrito-sede aquele onde se localiza a administração municipal ou prefeitura.

Plano de ação (Programa, Plano Executivo, Programação de Governo, Programa de Governo ou Programação de Obras e Serviços) é a listagem de obras e serviços previstos pelo plano, segundo uma ordem hierárquica de execução por etapas inclusive acompanhada de cronogramas econômico-financeiros. Contém a indicação precisa das fontes dos recursos necessários. As obras e serviços do plano a serem implantados ao curto prazo devem ser pormenorizados e quantificados, de conformidade com uma implementação correta e adequada.

Projeto é o conjunto de elementos textuais e gráficos que descrevem uma obra ou serviço de forma pormenorizada, completa e acabada. Em sua metodologia, e implementação, o conceito de projeto assemelha-se aos de plano e programação, tendo porém como objetivo um serviço ou obra de realização ao curto prazo. Exemplo: projeto arquitetônico, projeto de saneamento básico etc.

Capacidade de Projeto (capacidade planejada) é a capacidade admitida para o ano de projeto (ano-meta), e que é usada para o projeto da via.

Capacidade de Transporte (capacidade de sistema ou capacidade de carga) é o número máximo de passageiros, ou carga máxima, que pode ser transportado por um sistema de transportes, coletivo ou de cargas, num dado período de tempo.

Capacidade de Trânsito é o máximo volume diário de veículos-tipo que uma via ou faixa de via comporta, sob: condições prevalecentes de trânsito e condições prevalecentes de via.

Serviço público, diferentemente de serviço social, “é todo aquele serviço prestado pela Administração pública (ou por seus delegados), sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniências do Estado, conforme Hely Lopes Meirelles. A generalidade da definição se deve ao fato de o conceito de serviço público variar segundo as exigências de cada povo e de cada época. O que prevalece sempre é a conveniência do Estado em considerar determinado serviço como público ou de utilidade pública, ou seja, como de prestação centralizada ou descentralizada, respectivamente”.

O serviço público “stricto sensu” é aquele de execução centralizada e privativa do poder público, como serviços de polícia, de preservação da saúde pública, de justiça e outros que se destinam a satisfazer as necessidades gerais e essenciais da coletividade. São serviços chamados de pró-comunidade.

O serviço de utilidade pública pode ser descentralizado em sua titularidade ou execução por outorga ou delegação. Por destinar-se ao conforto do cidadão, o serviço de utilidade pública é conhecido também como serviço pró-cidadão.

Obra pública é toda construção destinada ao público ou ao serviço público. Em sentido administrativo, conforme ensinamento de Hely Lopes Meirelles, é toda realização material a cargo da administração pública ou de seus delegados. A obra pública pode ser classificada em quatro modalidades de empreendimento: equipamento urbano, equipamento administrativo, empreendimento de utilidade pública e edifício público.

A Classificação dos usos institucionais caracteriza as instituições sociais como: educacionais; sociais, culturais e cultuais; recreacionais ou de lazer; administrativas ou governamentais.

As instituições administrativas são aquelas ligadas ao poder político, em todos os seus escalões (Paço Municipal, prefeitura, Câmara dos Vereadores e Deputados, Senado, Fórum, Palácio da Justiça, Ministérios, Secretarias etc.).

Serviço Municipal é a prestação de serviço público pelo Município diretamente ou sob-regime de concessão ou permissão.

Toda e qualquer instituição tem sua parte imaterial (ideias, padrões, normas, regras, ideologia etc.) associada a sua parte imaterial (edifícios escolares, hospitais, museus, templos, campos de esporte, edifícios públicos etc.). Ademais, ao planejador cabe cuidar da parte material das instituições sociais, seu porte e sua localização, principalmente. Deve, naturalmente, conhecer seu aspecto imaterial para, bem e fielmente, planejar sua adequada localização no espaço urbano.

Ordenação do espaço, em planejamento municipal, é parte do processo de planejamento integrado que cuida do aspecto físico-territorial do Município e, mais especificamente, de seus espaços urbanizados, pela colocação em ordem dos usos e ocupação do solo (lei de zoneamento), da regulamentação edilícia (lei de edificação ou Código de Edificações), da estruturação do sistema viário, da programação de obras públicas, considerando também os demais aspectos do planejamento integrado.

Ato Jurídico Urbanístico é uma norma jurídica isolada, que gera direitos referentes à organização do espaço urbano, assim como protege, modifica ou extingue tais direitos, sem se constituir em procedimento urbanístico de atos sucessivos e ordenados.

A Lei de Zoneamento é da competência exclusiva do Município, naquilo que é do interesse local, ou seja, do interesse predominante e imediato do munícipe. Pode ser de competência da administração metropolitana quando o Município pertence a uma região metropolitana, legalmente instituída, naquilo que suas normas instituídas refiram-se ao conjunto de dois ou mais Municípios. Finalmente, em seus aspectos normativos gerais, do interesse apenas imediato do munícipe, é também da competência da União. O mesmo que lei de usos e ocupação do solo urbano.

Enfim, uma lei de zoneamento não seria um ato jurídico urbanístico por se constituir de uma série de atos ordenados, ou seja, um procedimento urbanístico.

3. Legislação

Legislação Urbanística é o conjunto das leis que têm por objeto prescrever normas ou restrições de caráter essencialmente urbanístico, ligadas a: parcelamento e loteamento do solo urbano; arruamento urbano; zoneamento de usos do solo urbano ou metropolitano; transportes coletivos; sinalização de trânsito urbano; e outras mais. Nem sempre os assuntos dessas leis são de competência exclusiva de um só dos escalões,

podendo sê-lo de mais de um concomitantemente.

A Legislação Urbanística Municipal se compõe geralmente de: lei do plano de desenvolvimento integrado; lei de zoneamento; lei de parcelamento e loteamento; lei do sistema viário; lei de edificação; lei dos perímetros urbanos.

Em âmbito nacional, a legislação urbanística estabelece normas e especificações gerais que sejam do interesse apenas mediato do munícipe. Ao Estado-membro cabe legislar complementarmente, quando o Município ou a União são omissos ou quando o assunto não lhes compete, legalmente.

3.1 Federal

A Constituição da República Federativa do Brasil assim preceitua:

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> > II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;
> >
> > XXII - é garantido o direito de propriedade;
> >
> > XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
> >
> > XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;
> >
> > XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;
> >
> > § 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

O art. 18 decreta que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Segundo o inciso IX do art. 21, cabe à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território, e de desenvolvimento econômico e social.

> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
>
> > I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
> >
> > VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
> >
> > Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

O inciso VIII do art. 30 informa ser competência dos Municípios promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

> 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.
>
> § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O § 1º do art. 24 da Constituição Federal afirma que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. O § 2º estabelece que a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Os incisos I e II do art. 30 da Constituição Federal determinam serem competências dos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.

3.2 Estadual

O art. 25 da Constituição do Estado da Bahia, de 05 de outubro de 1989, estabelece que a prestação de serviços públicos deve observar o disposto na Constituição Federal e legislação pertinente.

O art. 55 esclarece que, observando o disposto na Constituição Federal e nesta Constituição, os Municípios do Estado da Bahia são unidades integrantes da República Federativa do Brasil, dotadas de autonomia política, administrativa e financeira e regidas por suas leis orgânicas e demais leis que adotarem.

O §1º do art. 57 afirma que, ressalvados os casos previstos nesta Constituição do Estado da Bahia, é vedado a qualquer dos Poderes Legislativo e Executivo do Município delegar atribuições. Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.

Além das competências previstas na Constituição Federal, o inciso IX do art. 59 da Constituição do Estado da Bahia de 1989 atribui ao Município, legislar, em caráter suplementar, para adequar as leis estaduais e federais às peculiaridades e interesses locais. O parágrafo único afirma que o Município exerce, no âmbito de seu território, competências comuns com a União e o Estado, previstas na Constituição Federal e nesta Constituição.

3.3 Municipal

3.3.1 Regimento Interno (edição consolidada de 2006) da C.M.S./Bahia

O inciso III do art. 13 atribui ao vereador a competência de apresentar proposições que visem ao interesse coletivo.

O art. 174 determina que toda matéria legislativa de competência da Câmara deve ser objeto de Projeto de Lei.

Os §1º, §2º e §4º do art. 201 afirmam que a função de fiscalização e controle da Câmara Municipal é de caráter político-administrativo, exercida sobre os Atos do Prefeito, de seus Auxiliares diretos, dos Vereadores e da Comissão Executiva da Câmara. A função de assessoramento da Câmara Municipal consiste em sugerir medidas de interesse público ao Executivo, e a outros poderes mediante indicações. A Câmara deliberará sobre as matérias de sua competência na forma da Lei Orgânica do Município.

O caput do artigo 61 informa ser atribuição de cada Comissão o exame técnico dos assuntos submetidos ao seu estudo e parecer.

As alíneas “c”, “d” e “g” do inciso IV do artigo 61 afirmam ser competência da Comissão de Transporte, Trânsito e Serviços Municipais avaliar e propor políticas sobre: fiscalização e controle; circulação, tráfego e estacionamento; educação e segurança do trânsito.

O §1º do art. 201 afirma que os pareceres serão escritos. Versarão sobre a matéria em exame, dentro da competência da Comissão respectiva e terminarão por conclusões sintéticas e opinativas.

3.3.2 Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador

De modo que a revisão do Plano Diretor atenda ao prazo máximo fixado para sua conclusão, o art. 293 estabelece que o órgão de planejamento do Município deve procedê-la em tempo hábil.

Os incisos VII e VI do art. 3º afirmam que o Plano Diretor, aprovado por esta Lei, é o instrumento básico da Política Urbana do Município. Tem por finalidade estabelecer parâmetros para as relações do espaço urbano com o desenvolvimento econômico do Município além de motivar e canalizar adequadamente a participação da sociedade e dos órgãos e entidades públicas nas decisões fundamentais relativas ao desenvolvimento urbano e metropolitano.

O inciso III do parágrafo 2º do art. 7º afirma que a propriedade imobiliária urbana cumpre sua função quando, em atendimento às funções sociais da cidade, e respeitadas as exigências fundamentais do ordenamento territorial, estabelecidas no Plano Diretor, forem utilizadas para infraestrutura, equipamentos e serviços públicos.

Ainda sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador, vale acrescentar o que segue.

> Art. 325. O Município introduzirá uma nova cultura nas práticas administrativas, e novos formatos organizacionais na Administração, baseados em:
>
> IV - operação por programas, capaz de articular agentes públicos e privados superando a visão fragmentada na apreensão da realidade e na formulação das políticas públicas;
>
> V - adoção de instrumentos de inovação na gestão;
>
> VII - substituição dos princípios da hierarquização pela gestão compartilhada, pela intersetorialidade, intercomplementaridade e gestão por resultados;

3.3.3 Lei Orgânica (de 2006) do Município

Os incisos II e I do art. 60 atribuem aos secretários competência para expedir instruções para execução das leis e regulamentos. Supervisionar, coordenar, orientar, dirigir e fazer executar os serviços de sua Secretaria de acordo com o planejamento geral da administração.

Os incisos V e XI do art. 52 incumbem ao Poder Executivo, exercido pelo prefeito, a baixa de decretos e demais atos administrativos, fazendo-os publicar em órgãos oficiais. Observar e fazer cumprir as leis, resoluções e regulamentos administrativos.

4 Considerações finais

O art. 31 da Constituição Federal determina que a fiscalização do Município seja exercida pelo Poder Legislativo Municipal mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal na forma da lei.

O parágrafo 3º do art. 7º do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador afirma que a cidade sustentável é a que propicia o desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando a garantir qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

O inciso III do art. 52 da Lei Orgânica do Município de 2006 compete ao Poder Executivo, exercido pelo prefeito, sancionar, promulgar e fazer publicar as leis. Expedir regulamento para sua fiel execução.

O inciso I do art. 325 do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador determina que o Município introduza uma nova cultura nas práticas administrativas. Novos formatos organizacionais na Administração baseados em foco no cidadão.

Consoante o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador, uma das muitas competências do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município Soteropolitano é a coordenação de procedimentos de todos os órgãos e entidades da Administração. Ademais, procedimentos serão corresponsáveis pela elaboração, implantação e avaliação dos resultados, assim como, pelo fornecimento das informações requeridas para o controle pela sociedade. Contudo, é salutar esclarecer que um estudo técnico não pretende esgotar o assunto.

Katiane da Silva Souza

Analista Legislativa da Comissão de Transporte, Trânsito e Serviços Municipais.

katiane.souza@cms.ba.gov.br

Matrícula nº 6048