



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 160

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 25/2025

ASSUNTO: Altera o anexo II da Lei Complementar Municipal nº 461, de 27 de outubro de 2021, fixando novos limites para a área urbana, altera o zoneamento, altera os mapas de 1 a 12 e a redação dos artigos 69, 168, 234, 364, 365, 408, 409, 410, 439, 442, 445, 453, 458 e 475, revoga o artigo 311 e acresce os artigos 304A, 304B, 304C, 560A, 560B e 560C na Lei Complementar Municipal nº 461, de 27 de outubro de 2021 e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 25/2025- ALTERA O ANEXO II DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 461, DE 27 DE OUTUBRO DE 2021, FIXANDO NOVOS LIMITES PARA A ÁREA URBANA, ALTERA O ZONEAMENTO, ALTERA OS MAPAS DE 1 A 12 E A REDAÇÃO DOS ARTIGOS 69, 168, 234, 364, 365, 408, 409, 410, 439, 442, 445, 453, 458 E 475, REVOGA O ARTIGO 311 E ACRESCE OS ARTIGOS 304A, 304B, 304C, 560A, 560B E 560C NA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 461, DE 27 DE OUTUBRO DE 2021 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise ao Projeto de Lei Complementar nº 25/2025, de autoria do Poder Executivo, que ***“Altera o anexo II da Lei Complementar Municipal nº 461, de 27 de outubro de 2021, fixando novos limites para a área urbana, altera o zoneamento, altera os mapas de 1 a 12 e a redação dos artigos 69, 168, 234, 364, 365, 408, 409, 410, 439, 442, 445, 453, 458 e 475, revoga o artigo 311 e acresce os artigos 304A, 304B, 304C, 560A, 560B e 560C na Lei Complementar Municipal nº 461, de 27 de outubro de 2021 e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Poder Executivo, o incluso Projeto de Lei Complementar visa alterar a Lei Complementar nº 461, de 27 de outubro de 2021 (Plano Diretor Municipal).

Instruem o pedido, no que interessa: **(i)** Minuta do Projeto de Lei Complementar nº 25/2025, com a respectiva justificativa; **(ii)** Anexo I (Conselho Municipal da Cidade, manifestando pela viabilidade do projeto); **(iii)** Deliberação COINCIDADE nº 001/2025; **(iv)** 16ª Reunião do COMURB; **(v)** Audiência Pública realizada no dia 04 de julho de 2025; **(vi)** 6ª Reunião Ordinária do Concidade; **(vii)** Parecer Técnico Clodoaldo Cardinali Tripadali; **(viii)** Parecer Técnico nº 002/25 Comurb; **(ix)** mapas; **(x)** Convite da Câmara Municipal de Votuporanga sobre audiência pública realizada no dia 06 de agosto de 2025; e **(xi)** Parecer Técnico Condema.

Em síntese, eis o relato dos fatos.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

No que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Carta Magna, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;

(grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”;

(grifo nosso).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Quanto à espécie normativa (Lei Complementar), está de acordo com o artigo 39, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica do Município:

“Art. 39. As leis complementares somente serão aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das leis ordinárias.

Parágrafo único. Serão matérias de leis complementares, dentre outras previstas nesta Lei Orgânica:

I - códigos municipais;

II - Plano Diretor e demais planos municipais de políticas públicas;

III - regime jurídico dos servidores públicos;

IV - guarda municipal;

V - criação de cargos, funções ou empregos públicos da administração direta, indireta e fundacional;

VI - estatuto dos servidores;

VII - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração direta, indireta e fundacional;

VIII - Lei Orgânica da Procuradoria Geral; e

IX – plebiscito”. (grifo nosso).

Nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Votuporanga, estarão sujeitos à aprovação por voto favorável de dois terços de seus membros:

“Art. 186. Dependência do voto favorável de dois terços dos membros da Câmara:

I - as leis concernentes à:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

(...)

b) zoneamento urbano;” (grifo nosso).

(...)

De outro lado, a Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis

sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na

Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

Se insere na alçada de competência legislativa do Município ***“(…) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”***, conforme artigo 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

Já a Constituição do Estado de São Paulo determina ***“(…) no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes; [...] a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes; [...] a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural[...]*** a





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública; [...] a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida; a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos” (incisos do art. 180); e que “ 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” (art. 181).

Segundo Hely Lopes Meirelles, *“urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem da comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação. [...] . Aí está a íntima correlação entre Urbanismo e Direito, permitindo-nos afirmar, mesmo, que não há, nem pode haver, atuação urbanística sem imposição legal. Isto porque o Urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais que afetam a coexistência social. Para ordenação da vida em sociedade, cada componente do agregado humano deve ceder parcela mínima de seus direitos, recebendo em retribuição segurança, higiene, conforto e bem-estar coletivos”*[...].

A competência dos Municípios em assuntos de Urbanismo é ampla e decorre do preceito constitucional que lhes assegura autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, CF) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII) e ainda executar a política





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II)” (cf. in Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed; Malheiros, São Paulo, 2014, pp.533-560).

Destarte, nesse aspecto, não vislumbramos vício de constitucionalidade material na proposição ora em análise.

No aspecto formal, gostaríamos de alertar que, conforme o artigo 39, parágrafo único, inciso II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, a implementação e a alteração do plano diretor são matérias reservadas à legislação complementar, devendo ser aprovada pelo voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara.

No tocante à iniciativa, ainda que o assunto objeto da proposição seja de ordem eminentemente técnica e urbanística, cremos que a matéria é de iniciativa concorrente, vez que não foi reservada, nem consta do rol taxativo de atuação específica do chefe do Poder Executivo.

Lembre-se que as matérias de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo são restritas àquelas previstas no §1º do art. 61, da Constituição da República, que, pelo princípio da simetria, devem ser observadas nos âmbitos estadual e municipal, sendo que, nesses comandos legais, não se encontra inserida disposição relativa ao Direito Urbanístico, notadamente quanto a zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Nesse sentido, veja o que já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo Municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido” (cf.in RE nº 218110, Rel. Min. Néri da Silveira, 2ª Turma, j. em 2/4/2002, DJ de 17/5/2002)(grifo nosso).

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem entendido que a competência para legislar sobre Direito Urbanístico (plano diretor) não é exclusiva do Alcaide, mas é necessário estudo específico/prévio/técnico e participação popular:

“Ação direta de inconstitucionalidade Lei de iniciativa parlamentar, que altera artigo da norma que disciplina o zoneamento, ocupação e parcelamento do solo urbano do município de Mirassol - Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo não verificado - Precedentes do Órgão Especial - Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental - Incompatibilidade com os artigos 111, 180, caput, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual Ação



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

procedente, com observação”.(cf. in. ADI nº 2024071-37.2020.8.26.0000, Rel. Moreira Viegas, Órgão Especial, j. 28/4/2021, registro em 10/05/2021) (grifo nosso).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 4.263 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DA ZONA COMERCIAL E RESIDENCIAL MISTA NO MUNICÍPIO DE MIRASSOL, COMPREENDIDA ENTRE RUAS ESPECIFICADAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO URBANÍSTICO QUE NÃO É EXCLUSIVA DO ALCAIDE. PRECEDENTES DA CORTE. NORMA QUE, PARA SUA CONSECUÇÃO, NÃO PROCEDEU A ESTUDO ESPECÍFICO, SEQUER PERMITIU A PARTICIPAÇÃO POPULAR, ATRAVÉS DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS NOS ESTUDOS E ENCAMINHAMENTOS DE PROBLEMAS E SOLUÇÕES AFETOS AO PROJETO DE LEI. ANÁLISE DE INCONSTITUCIONALIDADE, NESTE PONTO, QUE SE DÁ EM RAZÃO DA CAUSA DE PEDIR ABERTA DE AÇÕES COMO A PRESENTE. PARTICIPAÇÃO POPULAR QUE SE INSERE NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO MUNICÍPIO. AUSÊNCIA QUE VIOLA O INCISO II DO ART. 180 DA CARTA ESTADUAL. AÇÃO PROCEDENTE” (cf. in ADI nº 2024621-32.2020.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino, Órgão Especial, j. em 31/3/2021, registro em 6/4/2021) (grifo nosso).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 1.697/2021, de iniciativa parlamentar, dispoendo sobre a regularização de construções no perímetro urbano da





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

*Municipalidade. Vício de iniciativa. Inocorrência. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Separação dos poderes. Inconstitucionalidade. A norma local impõe obrigações concretas à Administração Municipal. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). **Falta de participação popular e estudo prévio. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Necessidade de estudo prévio.** Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Ocorrência. Inexistem motivos razoáveis a fundamentar a instituição do benefício regularização automática de construções (art. 2º) exclusivamente em favor de interessados que a erigiram até o ano de 2016 e cujos projetos ainda não foram aprovados (art. 1º). A discriminação legal carece de fundamento lógico. Caracterizada afronta aos arts. 111 e 144 da Constituição Estadual. Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Norma não cuida diretamente de desoneração fiscal. Não infringência ao art. 113, do ADCT. Constitucionalidade. Procedente a ação” (cf. in ADI nº 2286618-95.2021.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 27/4/2022)(grifo nosso).”*

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei 19.165/2019, que altera dispositivo da Lei que estabelece o Plano Diretor do





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Município de São Carlos, afastando a proibição de desdobros que resultem em lotes que não atendam à dimensão mínima prevista para a Zona de sua localização Ofensa aos princípios do planejamento, da impessoalidade e da proibição do retrocesso ambiental - **Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental** - Incompatibilidade com os artigos 111, 180, caput, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual Ação procedente, com modulação” (cf. in ADI nº 2078027-65.2020.8.26.0000, Rel. Moreira Viegas, Órgão Especial, j. em 16/9/2020, Registro em 17/9/2020)”.

“EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Pleito visando a declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º, da Lei Complementar Municipal nº 192, de 29 de agosto de 2.016, de iniciativa parlamentar, que acrescentou o artigo 73-A e parágrafo único à Lei Complementar nº 156/2013, o qual alterou o Plano Diretor de forma casuística e pontual ao equiparar as microrregiões de fato àquelas já instituídas no Município, com a dispensa dos requisitos para sua constituição - Vício de iniciativa Ausência - Competência concorrente para a iniciativa de projetos de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano - **Falta de participação popular - Ato normativo que acabou por alterar o Plano Diretor sem a existência de Planejamento Prévio, Estudos Técnicos e Participação Popular** - Afronta ao artigo 180, incisos II e V, da Constituição Estadual Inconstitucionalidade declarada - Ação julgada procedente”.(cf. in ADI nº 2020787-55.2019.8.26.0000,





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Rel. Salles Rossi, Órgão Especial, j. em 12/6/2019, registro em 17/6/2019) (grifo nosso).

Em síntese, tendo em vista que a matéria é reservada pela Lei Orgânica Municipal à Legislação municipal complementar e observadas as exigências previstas na Constituição do Estado de São Paulo, a exemplo da participação popular (inciso II do art. 180 e art. 191), não vislumbramos óbice à apreciação da proposta legislativa.

Além disso, conforme se verifica no presente Projeto de Lei Complementar nº 25/2025, os pareceres Técnicos foram favoráveis, houve a deliberação do Coicidade e foram realizadas audiências públicas, estando em conformidade com as exigências do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, bem como com a legislação pertinente ao assunto.

Em suma, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material ou formal capazes de impedir a regular tramitação da propositura ora em análise.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto acima, entende-se que o Projeto de Lei Complementar nº 25/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Votuporanga, 07 de agosto de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

