



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº: 235

INTERESSADO: CÂMARA MUNICIPAL DE VOTUPORANGA

REFERENTE AO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 29/2025

ASSUNTO: Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 461, de 27 de outubro de 2021.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 29/2025- DISPÕE SOBRE ALTERAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 461, DE 27 DE OUTUBRO DE 2021. ALTERAÇÃO DE PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO, ZONEAMENTO, PARCELAMENTO, USO E/OU OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL – INICIATIVA CONCORRENTE – PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS DOS TRIBUNAIS SUPERIORES. VÍCIO DE INICIATIVA INOCORRÊNCIA. FALTA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR E ESTUDO PRÉVIO. A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL PREVÊ A NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA EM MATÉRIA URBANÍSTICA. NECESSIDADE DE ESTUDO PRÉVIO. AFRONTA AOS ARTIGO 180, INCISOS II E V DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. RECOMENDAÇÃO.

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 29/2025, de autoria do Vereador Cabo Renato Abdala, que ***“Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 461, de 27 de outubro de 2021”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, o presente projeto de Lei tem por objetivo exigir que os empreendedores de loteamentos no Município instalem sem ônus para o Poder Executivo cavaletes de água nos padrões estabelecidos pela SAEV AMBIENTAL em espaços públicos destinados ao lazer, esporte e nas áreas verdes.

A disponibilização de pontos de acesso à água potável em áreas públicas destinadas ao convívio social, à prática de esportes e ao lazer, bem como em áreas verdes permitirá que o usufruto desses espaços ocorra em condições dignas.

Essa água também poderá ser utilizada para irrigação, permitindo que Servidores Públicos ou mesmo moradores possam realizar esse ato em canteiros verdes, mudas de árvores ou mesmo nos “campinhos” de futebol, contribuindo para sua preservação desses locais.

É notório que trata-se de medida simples, mas, de impacto relevante na promoção e incentivo às práticas de lazer e esporte digno e no fortalecimento do vínculo da comunidade com seus espaços verdes.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Nesse contexto, a aprovação deste projeto de lei garante à coletividade um benefício em sintonia com os mais elevados preceitos previstos em nosso Plano Diretor.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Projeto de Lei Complementar nº 29/2025, com a respectiva justificativa; (ii) Lei Complementar nº 461, de 27 de outubro de 2021.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

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;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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).

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;





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

- 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).

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*





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

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

“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).

O projeto não invade a competência privativa do Executivo, pois não trata de sua estrutura ou atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, conforme Tema 917 do Supremo Tribunal Federal:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (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 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,***



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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 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).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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.

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



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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 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).





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“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, dispondo sobre a regularização de construções no perímetro urbano da Municipalidade. Vício de iniciativa. Inocorrência. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Separação dos poderes. Inconstitucionalidade. A norma local impõe





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

obrigações concretas à Administração Municipal. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afrenta 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 afrenta 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 Município de São Carlos, afastando a proibição de desdobros que resultem em lotes que não atendam à dimensão mínima





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Conforme se verifica no presente projeto de Lei Complementar, houve erro material na indicação do artigo referido, tendo sido mencionado o art. 461, quando na realidade, o correto é o art. 451. Diante disso, esta Procuradoria recomenda a apresentação de substitutivo para a devida correção do dispositivo, bem como manifesta-se pela supressão da expressão “*em locais previamente estabelecidos pelo Poder Executivo*”, constante do inciso XIV, do §1º, do artigo 451.

Além disso, ao analisar o presente projeto de lei essa Procuradoria verificou a ausência de estudos técnicos e de participação popular, os quais devem ser realizados sob pena de afronta ao entendimento firmado pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, bem como em descompasso com o art. 180, incisos II e V, da Constituição Estadual.

Em síntese, considerando que a matéria é reservada, pela Lei Orgânica Municipal, à legislação complementar, e desde que sejam observadas as exigências constitucionais referentes à participação popular (art. 180, II, e art. 191, da Constituição do Estado de São Paulo) e à realização de estudos técnicos, não se vislumbra óbice à apreciação da proposta legislativa, uma vez cumpridas as recomendações acima mencionadas.

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, e desde que observadas as recomendações supramencionadas, entende-se que o Projeto de Lei Complementar nº 29/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

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

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 20 de outubro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

