



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

PARECER Nº 183/2025 – LOMPP.

PROCESSO: 03362/2025

INTERESSADO (A): Comissão de Justiça e Redação.

ASSUNTO: Parecer Jurídico sobre o teor do Projeto de Lei Complementar nº 02/2025, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador Wilson de Araújo Rocha, que altera a redação do artigo 56 da Lei Complementar Municipal nº 328, de 02 de setembro de 2022 - Alteração de uso e ocupação do solo.

Senhor Presidente da Câmara Municipal:

1. Trata-se de requerimento formulado pela Comissão de Justiça e Redação, pelo qual solicita a elaboração de parecer jurídico por esta Procuradoria Legislativa sobre a propositura em epígrafe.
2. Projeto e exposição de motivos constam nas fls. 01/03.
3. **É o breve relatório.**
4. Preliminarmente, importante salientar que a partir do encaminhamento do projeto de lei para parecer jurídico, ocorreu a suspensão de qualquer prazo, em atenção ao previsto no artigo 90, § 4º, do RICMSBO: “§ 4º -



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Havendo requerimento de consultas a órgãos especializados, ou pareceres técnicos, o trâmite será suspenso até que se culminem os procedimentos necessários”.

5. Com a suspensão não há o que se falar em escoamento de todos os prazos sem emissão de parecer, conforme prevê o “caput”, do artigo 44, do RICMSBO, não sendo, portanto, causa para nomeação de Relator Especial.

6. O Projeto de Lei de autoria parlamentar pretende alterar a redação do artigo 56, da Lei Complementar nº 328, de 02 de setembro de 2022, a fim de permitir que nas ZEP1 e ZEP2 seja permitido a construção de casas (uso unifamiliar) e unidades residenciais até quatro imóveis autônomos, sem configurar condomínio edilício, Tipo I¹, (uso multifamiliar), mesmo quando tais imóveis não tiverem vocação para o uso misto (residencial/comercial).

7. Em outras palavras, quer se permitir construções exclusivamente residenciais, Tipo I, nas ZEP1 e ZEP2, que, segundo a Lei Complementar nº 328/2022, são as zonas de atividade econômica predominante, que contém menos restrições urbanísticas e ambientais quanto aos parâmetros de incomodidades produzidos por atividades econômicas.

8. É possível constatar que a propositura viola do princípio da separação de poderes porque em matéria urbanística somente o Poder Executivo

¹ A Classificação de construção TIPO I, está prevista no inciso II, da Lei Complementar nº 328, de 02 de setembro de 2022, segundo o qual:

Art. 6º Os usos das edificações de natureza RESIDENCIAL são classificados nas seguintes categorias: (...)

II – MULTIFAMILIAR TIPO I: uso para fins de moradia de mais de uma família, em um único lote inseparável e indivisível, constituída por até 4 (quatro) unidades de tipologia horizontal por lote que não se caracterizem como condomínio;



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

detêm condições para avaliar a necessidade de alteração do zoneamento mediante estudos técnicos, na medida em que apenas ele dispõe de aparato técnico necessário, além de necessária participação popular, por meio de audiências públicas, dentre outros instrumentos democráticos.

9. Trata-se, portanto, de matéria legislativa que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entende ser de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal porque ofende os artigos 5º (Cláusula de Separação de Poderes), 180, II, V, 181, todos da Constituição Estadual, aplicáveis aos municípios por força do seu artigo 144, a seguir reproduzidos:

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

Artigo 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;

(...)

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

(...)

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

10. Observe-se que, a realização de estudos com a participação popular, deve ocorrer em fase anterior à apresentação do projeto de lei ao Poder Legislativo, como deixa bem claro o inciso II, do artigo 180 da Constituição do Estado, não bastando que, sejam realizadas tão somente audiências públicas no transcorrer da tramitação legislativa.

11. *“A esse respeito, dois aspectos merecem especial destaque, inicialmente a circunstância de que o processo de elaboração de planos, ou melhor dizendo, o planejamento, compõe-se de diversas fases, como a realização de estudos preliminares, a pesquisa aprofundada dos problemas, justamente a que ensejará a formulação do diagnóstico (identificação de possíveis soluções), a colocação dos objetivos ou soluções escolhidos, e, por fim, a identificação das medidas práticas necessárias à implementação dos planos”* (José Afonso da Silva, Direito Municipal Brasileiro, pág. 138/139, Ed. RT, 1985), razão pela qual, estudos e audiências públicas devem ser realizadas pelo Poder Executivo antes de protocolar a propositura na Câmara Municipal.

12. Assim, sob pena de inconstitucionalidade no Estado de São Paulo, os municípios devem observar o art. 180 da Carta Estadual, sobretudo no que tange à participação popular na elaboração de estudos prévios sobre o uso e ocupação do solo, e, o que consta, conforme análise do inteiro do processo legislativo, tal dispositivo não foi observado.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

13. Em casos semelhantes a matéria proposta pelo nobre vereador o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem os seguintes precedentes. Vejamos:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. POLÍTICA URBANÍSTICA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. I. Caso em exame: Leis Complementares nº 7, de 9 de dezembro de 2022; nº 5, de 9 de março 2023; e nº 6, de 22 de março de 2023, editadas pelos Município de Pirapozinho e que disciplinam o tema de política urbanística. II. Questão em discussão: Instituição de novo plano diretor e posteriores alterações. III. Razões de decidir: Ausência de planejamento urbanístico e de prévio estudo de impacto ambiental que justificassem a modificação preconizada para o uso e a ocupação do solo. Não facultada, ademais, à comunidade participação efetiva quanto às alterações que se seguiram à instituição do novo plano diretor. Inteligência dos artigos 111, 180, caput e inciso V, 181, caput e § 1º da Constitucional Estadual. Exame da doutrina e da jurisprudência. IV. Dispositivo: Procedência, com modulação dos efeitos do julgado. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2247019-47.2024.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/02/2025; Data de Registro: 27/02/2025).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OBJETO. Lei Complementar nº 3.223, de 10 de abril de 2024,



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

do Município de Ribeirão Preto, cujo conteúdo normativo altera o Código Municipal do Meio Ambiente e fixa limites máximos de pressão sonora autorizados no Município de Ribeirão Preto, além de determinar procedimentos de fiscalização e estabelecer exceções. PARÂMETROS DE CONSTITUCIONALIDADE. Artigos 180, incisos II e III, 181, 191 e 193, todos da Constituição do Estado de São Paulo. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. Arguição pelo Prefeito de Ribeirão Preto. Lei suscitada que versa sobre uso e ocupação do solo e meio ambiente (poluição sonora), estabelecendo limites máximos de ruídos permitidos. Ausência de participação popular mínima apta garantir obediência à norma constitucional. Violação ao devido processo legislativo, a fulminar a constitucionalidade da norma. CAUSA PETENDI ABERTA. Inaplicabilidade do princípio da adstrição no julgamento de ações de controle concentrado de constitucionalidade. Competência legislativa do Município para legislar sobre o meio ambiente, suplementando a disciplina dos demais entes federados, sedimentada pelo Tema 145 de Repercussão Geral, do E. STF. Impossibilidade de edição de normas menos protetivas, ex vi do julgamento da ADPF 567. CONAMA, órgão consultivo da União, estabeleceu as regras gerais sobre emissão de ruídos, na Resolução nº 01/90, com referências às NBRs 10.151 e 10.152 da ABNT. Dispositivos da lei impugnada que criam indevidas exceções aos limites de pressão sonora autorizados pela normativa federal de regência, violando o pacto federativo. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

Inconstitucionalidade 2144310-31.2024.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/11/2024; Data de Registro: 17/11/2024)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Questionamento da Lei Municipal n° 10.648, de 14 de junho de 2010, que "integra à Zona 6 da Lei de Zoneamento toda a extensão das Avenidas das gaivotas, Siriemas e Patativas, no bairro dos Pássaros". Norma de iniciativa de vereador. Invasão de esfera de atuação do Prefeito, a quem compete o planejamento urbano da cidade, a ocupação e o uso do solo. Precedentes desta Corte. Violação dos artigos 5º, 47, incs. II e XIV, 144, 180 e 181, todos da Constituição Estadual - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada”. (ADIN N° 990.10.375653-3, julgada em 16.02.2011, relator Desembargador Ribeiro dos Santos)

“INCONSTITUCIONALIDADE - Lei municipal - Alteração de zoneamento - Promulgação pelo Presidente da Câmara Municipal - Lei de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo - Violação ao princípio da independência e harmonia dos poderes - Artigo 180, II, da Constituição Estadual - Ação procedente” - JTJ 271/491.

“AÇÃO DIRETA DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei municipal - Alteração de zoneamento residencial - Ampliação para funcionamento de



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

comércio eventual, serviços profissionais e de negócios – Matéria própria do Poder Executivo - Iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal - Ofensa aos artigos 5º, 144, 180 e 181 da Constituição Estadual - Ação procedente”. (Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei n. 124.661-0/C-00 - Órgão Especial - Relator: Barbosa Pereira - 15.03.06 - V.U.)

“AÇÃO DIRETA DE INCONTITUCIONALIDADE - Vício de iniciativa - Município de Ribeirão Preto - Lei Complementa nº 1.881 de 02 de setembro de 2005 do Município de Ribeirão Preto que autoriza, em caráter excepcional, a prestação de serviços médicos em via pública determinada - Norma de iniciativa parlamentar de conteúdo típico de atividade administrativa, visto que envolve questão atinente à ordenação da ocupação da cidade, interferindo diretamente no zoneamento e planejamento urbano - Inadmissibilidade - Vício de iniciativa - Competência exclusiva do Chefe de Poder Executivo - Ofensa aos artigos 5º, 180, inciso V e 181, da Constituição Estadual - Ação procedente.” (Ação direta de Inconstitucionalidade nº 0.128.841-0/1 - São Paulo – Órgão Especial - 30.08.06 - Relator Desembargador DEBATIM CARDOSO - v.u. - Voto 15.350).

14. Convém ainda esclarecer que de 2017 a 2021 o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendia que, desde que houvesse estudos técnicos e participação popular, a iniciativa para deflagar processo legislativo sobre planejamento urbano era concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo, como se pode constatar das seguintes ementas:



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 286, de 18.02.16 do município de Suzano, de iniciativa parlamentar, alterando preceitos da Lei Complementar nº 025, de 01.03.96, que dispõe sobre zoneamento, uso e ocupação do solo, ao incluir normas de acessibilidade, consistente em instalação de elevadores, em edificações residenciais coletivas, com mais de dois pavimentos. Vício de iniciativa. Ausência de vício. Competência concorrente para a iniciativa de projetos de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. Precedentes. Fonte de custeio. Ausente violação aos arts. 25 e 176 da CF. Inexistência de despesa pública. Precedente. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas, máxime quando, como no caso, o ônus com o cumprimento da nova exigência, ainda que em favor da acessibilidade, será suportado pela população. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2256300-08.2016.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/05/2017; Data de Registro: 29/05/2017)



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2020787-55.2019.8.26.0000; Relator (a): Salles Rossi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/06/2019; Data de Registro: 17/06/2019)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2024071-37.2020.8.26.0000; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: 10/05/2021).

15. Todavia, tais posições não estão de acordo com a atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme julgado no Agravo em Recurso Especial nº 1.493.094/RJ, julgado em 30/09/2024. Confira-se:

Ementa. Recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Constitucional. 3. Representação de inconstitucionalidade. Lei municipal que regulamenta o *planejamento*, a ocupação e o uso do solo *urbano*. 4. Declaração de inconstitucionalidade fundada no *vício de iniciativa*, tendo em vista a interferência direta no funcionamento de órgãos da Administração Pública. Orientação alinhada à jurisprudência do STF. 5. Negado seguimento ao recurso extraordinário (ARE 1493094. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. GILMAR MENDES. Julgamento: 30/09/2024. Publicação: 08/10/2024.

16. Desse modo, resgatou-se a jurisprudência do TJSP anterior ao ano de 2017, e, nesse momento, pode-se afirmar que projeto de lei que visa a dispor sobre planejamento urbano é de iniciativa privativa do prefeito municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE
PROCURADORIA

17. Em conclusão, o parecer a que submeto a elevada apreciação de Vossa Excelência é no sentido de opinar pela inconstitucionalidade formal do Projeto de Lei Complementar nº 02/2025, por vício de iniciativa, nos termos dos artigos 5º, 180, incisos II e V e 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

À consideração superior.

Santa Bárbara d'Oeste, 29 de maio de 2025.

LUIZ OTÁVIO DE MELO PEREIRA PAULA

Procurador Legislativo - OAB/SP 342.507



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BARBARA D'OESTE



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de De Santa Bárbara d'Oeste. Para verificar as assinaturas, clique no link:

<https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=3M08E3JK01N2GU6T> ,

ou vá até o site <https://santabarbara.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 3M08-E3JK-01N2-GU6T



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - PROTOCOLO Nº - CHAVE: 3M08-E3JK-01N2-GU6T