



**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**  
Estado de São Paulo

Santana de Parnaíba, 11 de fevereiro de 2022.

**PARECER JURÍDICO – DCC nº 079/2022**

O.S.: 8387/2022

Assunto: Alteração da Lei nº 2.462, de 12 de setembro de 2003, que dispôs sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo do Município de Santana de Parnaíba.

*Ilustríssima Senhora Secretária de Negócios Jurídicos.*

**Dr<sup>a</sup> VERONICA MUTTI CALDERARO TEIXEIRA KOISHI**

**1. RELATÓRIO**

Por meio do memorando nº 308/2022-SMMAP, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Planejamento, nos encaminhou Projeto de Lei para alteração da Lei Municipal nº 2.462, de 2003, para adequação do zoneamento do Município, bem como, documentação acerca dos procedimentos prévios, visando a referida alteração legislativa.

O expediente foi encaminhado para análise jurídica.

É o relatório do essencial.

**2. FUNDAMENTAÇÃO**

**2.1. DA ABRANGÊNCIA DESTE PARECER JURÍDICO**

*A priori*, calha salientar que a análise de aspectos técnicos não cabe ao corpo jurídico desta municipalidade, restando à pasta municipal da área competente a análise criteriosa de tais aspectos, presume-se, desta forma, que, antes do envio deste expediente, a autoridade competente empenhou seus conhecimentos específicos e seu corpo técnico na elaboração das minutas, de modo que a mesma se adeque às normas técnicas e legais pertinentes.

Portanto, o presente parecer jurídico restringe-se aos aspectos exclusivamente jurídicos das minutas, não analisando tópicos de natureza técnica, inclusive quanto ao detalhamento, características, requisitos e especificações da medida que se pretende adotar.



**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**  
Estado de São Paulo

## 2.2. DA ANÁLISE JURÍDICA

### 2.2.1 – DA MATÉRIA EM ANÁLISE

Em atenção ao princípio do planejamento que objetiva assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos munícipes e ao princípio da democracia participativa, necessário se faz o prévio estudo ou planejamento administrativo e de realização de audiência pública, que decorrem do ordenamento jurídico pátrio, tendo, inclusive, respaldo nas cartas constitucionais. Observe:

#### Constituição Federal

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;”

“Art. 30. Compete aos Municípios: (...)

VIII - 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

#### Constituição do Estado de São Paulo de 1989

“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;”

“Artigo 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.”

#### Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: (...)





**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

“Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;”

Diversos são os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais pela necessidade se observar os princípios acima citados nas leis referentes a zoneamento urbano.

Veja:

*“A afirmação de que o princípio democrático não pode atuar sem a presença da soberania popular se faz atualmente mais consistente com a concepção básica de que a formação da vontade estatal não se faz apenas com a atuação dos representantes do povo democraticamente eleitos. Mais, a participação direta dos cidadãos é colocada na Constituição atual como uma das formas de realização da soberania popular. A democracia passa da atuação mediata do povo, para a promoção de comportamento imediato, evoluindo para o que se convencionou denominar de ‘democracia participativa’”.*

(MELEIRO. Maricelma Rita. Princípio da democracia participativa e o plano diretor, in Temas de direito urbanístico, SP, Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999, pág. 86.)

*“Não se afasta da idéia e do conceito da ação pública o planejamento. Respeitante, no particular, ao Município, prevê o artigo 29, XII, Constituição Federal, como princípio básico a se inserir na Lei Orgânica do Municipal, a ‘cooperação das associações representativas no planejamento municipal’.*  
*Extrai-se aqui a presença do novo princípio do estado Democrático de Direito (art. 1º, CR). O princípio da cooperação da participação é o princípio da solidariedade. O plano diretor qualifica-se como ancoradouro instrumental da participação e da solidariedade no espaço urbano.*

*Prestigia-se normativamente a colaboração com os particulares. É a grande mensagem da atual Constituição, que, por várias vezes, refere-se à participação (arts. 1º, 23, parágrafo único, 29, XII, 174, 194, 195 e 198, III), sendo que, na legislação infraconstitucional, destaca-se, também, este princípio (art. 3º, da Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e o Decreto-lei n.º 200/67, art. 10, § 1º, ‘b’).”* (DE CASTRO, José Nilo. Direito Municipal Positivo. 5.ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 398)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº lei nº 1.411, de 16 de setembro de 2005, do Município de Arealva, que "dispõe sobre loteamento". Verifica-se da análise do projeto de lei que resultou na lei ora impugnada que não ocorreram estudos técnicos para a avaliação da viabilidade da proposta, não tendo havido, ainda, nenhum tipo de consulta à população interessada. A participação popular a que se referem as normas, é a participação direta, por meio de debates, conferências, audiências e consultas públicas, tendo em vista que a matéria tratada pelo direito urbanístico interfere diretamente no



**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

cotidiano dos munícipes, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população. Violação dos artigos 180, inciso II, e 191, da Constituição Estadual. Ação procedente. (...)

(TJSP, ADI nº 2173348-64.2019.8.26.0000; Relator Des. Alex Zilenovski; Data do Julgamento: 06/11/2019)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** Lei 1.898, de 16 de junho de 2015, do Município de Arealva, a qual amplia a zona urbana e respectivo perímetro com a inclusão de área de terras de desmembramento do Sítio Santo Antônio, no bairro Córrego Fundo Alegação de vício no processo legislativo pela não realização de audiência pública para a participação popular, como exigem os artigos 180, inciso II, e 191 da Constituição Estadual - PARTICIPAÇÃO POPULAR Distinção conceitual entre a participação popular no processo legislativo por meio de audiências públicas, daqueles de plebiscito ou referendo, na forma da Lei 9.709/98 Situação em que nos projetos de cunho urbanístico-ambiental a população deve ter conhecimento prévio das propostas para ter oportunidade de opinar segundo o interesse local em confronto com os dados técnicos levantados previamente Exigência que se faz necessária em Municípios que não estejam obrigados a ter um Plano Diretor (mais de 20 mil habitantes), além de ser uma diretriz geral do Estatuto da Cidade (artigo 2º, inciso II) Reconhecimento do vício pelos Prefeito e Presidente da Câmara Municipal Circunstância em que indeclinável a declaração de inconstitucionalidade da referida Lei, acompanhando o posicionamento deste Colendo Órgão Especial em relação a outras do mesmo Município Ação julgada procedente, com modulação.

(TJSP, ADI nº 2135726-48.2019.8.26.0000; Relator Des. Jacob Valente; Data do Julgamento: 02/10/2019)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei municipal nº 5.718, de 11 de setembro de 2018, do Município de Valinhos e de iniciativa parlamentar, que autoriza e disciplina o uso de contêineres para fins comerciais e residenciais na mencionada cidade. Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado. Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedente. (...) Ação procedente na parte conhecida.

(TJSP, ADI nº 2109365-91.2019.8.26.0000; Relator Des. Geraldo Wohlers; Data do Julgamento: 18/09/2019)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI 5.780, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DOS SISTEMAS DENOMINADOS "TELHADO VERDE" E "JARDIM VERTICAL" - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VÍCIO DE INICIATIVA NÃO CARACTERIZAÇÃO - MATÉRIA RELACIONADA AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO QUE EXIGE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA POR VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 180, II E 191, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AÇÃO PROCEDENTE.**





**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

(TJSP. ADI nº 2103283-44.2019.8.26.0000; Relator Des. Ferraz de Arruda; Data do Julgamento: 11/09/2019)

Ação direta de inconstitucionalidade. Leis e Decretos do Município de Catanduva, que alteraram o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano e determinaram o fracionamento de terrenos, permitindo soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral, vulnerando compatibilidade com o plano diretor. Ausência de participação popular. Infringência aos arts. 180, incisos II e V, 181 e 191, todos da Constituição do Estado. Ação julgada procedente. Precedentes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Ação procedente, com modulação.

(TJSP, ADI nº 2046665-50.2017.8.26.0000; Rel. Márcio Bartoli; Julgamento: 24/05/2017)

A demanda no Município para alteração do zoneamento deriva da solicitação da SMH, memorando nº 514/2021-SMH, no qual resta demonstrada a necessidade de revisão e ampliação da ZEIS – Zona Especiais de Interesse Social a fim de se atender a crescente necessidade no Município de produção de habitação de interesse social em atendimento ao interesse público na implementação de Política Municipal de Habitação (doc. 01).

Deriva também a necessidade de alteração do Zoneamento conforme demanda exposta pela SEMEDES, no memorando nº 087/2022-SEMEDES, visto a aprovação do Fomento Econômico no Município, que fez surgir novas atividades (CNAE) que não eram previstos e necessitam de reenquadramento (doc. 02).

O Departamento de Planejamento da SMMAP elaborou o Parecer Técnico DPLAN nº 080/2021, no qual, após expor as modificações pretendidas, concluiu pela viabilidade da alteração, apresentado ressalva quanto à necessidade de análise ambiental da SMMAP quando a atividade se enquadrar na categoria E4 – Usos Especiais (doc. 03).

O Departamento de Licença Ambiental elaborou o Parecer Técnico DLA 014/22, no qual não se opõe às alterações ora pretendidas, ante as características dos locais e das ocupações que hodiernamente já se encontram instaladas (doc 04).

Posteriormente às manifestações técnicas, a SMMAP, pasta interessada, cuidou da realização da devida audiência pública, na qual a sociedade parnaibana é convidada a participar das discussões acerca das alterações pretendidas pela Administração.

A publicidade para a realização da referida audiência pública se demonstra nos doc. 05, bem como a possibilidade de participação remota, com o envio digital de manifestações



**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

dos interessados, conforme doc. 06. O regimento da audiência pública também fora providenciado (doc. 07).

Aos 04 de fevereiro do corrente ano, realizou a citada audiência pública, com expressiva participação popular, como se demonstra da Lista de Presença assinada pelos participantes, doc. 08. Posteriormente, conforme discussões ocorridas, os anexos foram modificados, de forma a se adequarem às deliberações da audiência, e já foram devidamente atualizados do *site* da Prefeitura na internet.

Por último, a Ata da audiência pública fora lavrada e subscrita pelos apresentados, sendo que também se encontra publicada no *site* da Prefeitura na internet (doc. 13).

Assim, restaram atendidas as previsões legais quanto aos procedimentos prévio par alteração de zoneamento do Município.

#### 2.2.2 – DA INICIATIVA LEGISLATIVA

Ato contínuo, o princípio norteador da repartição de competência entre os entes federados é o da predominância do interesse, sendo predominante o interesse local, assegura-se aos Municípios a capacidade legislativa sobre o assunto. Observe:

*(omissis)* interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o "interesse local", inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.

(Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 15<sup>11</sup> edição, 2006, p. 109/110, item 3.2)

O objetivo lançado concerne à alteração da Lei nº 2.462, de 2003, que dispôs sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo desta municipalidade, portanto, a questão sob análise é matéria eminentemente de interesse local, em total observância do art. 30, I da Constituição Federal, não se constatando inconstitucionalidade formal (ou nomodinâmica) orgânica, por não invadir competência assegurada constitucionalmente a outros entes federados, mas sim exercício regular de competência constitucionalmente prevista.





**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**  
Estado de São Paulo

Dando sequência à análise, veja o que disciplina a Lei Orgânica deste Município e o Regimento Interno da Câmara desta municipalidade:

**Art. 47.** A iniciativa de Projeto de Lei é de competência do Vereador, da Mesa Diretora da Câmara Municipal, do Prefeito e da população, obedecidas as normas constitucionais.

§ 1º Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos Projetos de Leis de:  
I - matéria orçamentária e que autorize a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções;

II - que discipline aos servidores públicos, o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autarquia, bem como a fixação de alteração da remuneração do cargo, emprego ou função;

IV - criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública; e

V - matéria dispondo sobre o Plano Diretor.

§ 2º Não será admitido o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal, ressalvado o disposto do inciso I, do parágrafo 1º, e do artigo 48.

(Lei Orgânica do Município)

**Art. 54-** Ao Prefeito compete: *(omissis)*

II - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos na Constituição Federal e nesta Lei;

*(omissis)*

VIII - dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

*(omissis)*

XXXV - exercer, com o apoio dos auxiliares diretos, a direção superior da Administração Municipal, bem como outras atribuições previstas nesta lei;

(Lei Orgânica do Município)

**Art. 201** É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - criação, estruturação e atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração Pública direta e autárquica, bem como fixação e aumento das remunerações;

III - regime jurídico dos servidores municipais; e

IV - Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, bem como abertura de créditos suplementares e especiais.

§ 1º Nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista, ressalvadas as Leis Orçamentárias.

§ 2º As emendas ao projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não serão aprovadas, quando incompatíveis com o Plano Plurianual.

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração Pública direta e autárquica, bem como fixação e aumento das remunerações;

III - regime jurídico dos servidores municipais; e

(Regimento Interno da Câmara Municipal de Santana de Parnaíba)



**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

Sendo assim, lei que discipline os servidores públicos, o regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; disponha sobre a criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta e autarquia, bem como a fixação de alteração da remuneração do cargo, emprego ou função; e reze a respeito da criação, estruturação e atribuições das secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da Administração Pública, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

As demais leis que não tratam sobre os assuntos constantes do §1º do art. 47 da Lei Orgânica deste Município e do art. 201 do Regimento Interno da Câmara de Vereadores Municipal, se submetem a iniciativa geral ou concorrente, isto é, tanto o Poder Legislativo quanto o Chefe do Poder Executivo e a iniciativa popular podem dar início ao processo legislativo.

A minuta encaminhada trata de matéria de natureza eminentemente administrativa, competência constitucionalmente privativa do Prefeito Municipal, demonstra-se que a constitucionalidade formal (ou nomodinâmica) subjetiva será observada, pois o Chefe do Poder Executivo que dará início ao processo legislativo.

Veja:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL. INICIATIVA PARLAMENTAR. CONSTRUÇÃO E O FUNCIONAMENTO DE POSTOS DE ABASTECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES. INTERVENÇÃO NA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. A iniciativa parlamentar e promulgação da Lei nº 1.938/02, do Município de Ipatinga, que dispõe, principalmente, sobre a construção e o funcionamento de Postos de Abastecimento de Combustíveis e Lubrificantes, implicaram subtração de competência do Poder Executivo, revelando interferência direta na autonomia administrativa, afetando a independência e a harmonia entre Poderes, violando, enfim, as normas contidas nos artigos 6º, 'caput', 90, XIV, e 173, todos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

(TJMG. ADI n.º 1.0000.10.023427-7/000. rel. Des. Armando Freire. J. 08.08.2012, DJ 31.08.2012)

ADIN - MATÉRIA DE NATUREZA ADMINISTRATIVA - COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. Em se tratando de norma disposta sobre matéria de natureza eminentemente administrativa, cuja competência é atribuída ao Chefe do Executivo, evidente a sua inconstitucionalidade, a teor dos arts. 170, inciso V, 171, inciso I, alínea 'c', e 173, § 1º, todos da Constituição Estadual, porquanto é vedado ao Legislativo subtrair do Executivo prerrogativa que lhe é exclusiva.

(TJMG. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.04.414243-8/000. Rel. Des. ANTÔNIO HÉLIO SILVA. j. 23 nov. 2005)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - REGULAMENTAÇÃO DE POSTURAS MUNICIPAIS - PRINCÍPIO DA





**PREFEITURA DE  
SANTANA DE PARNAÍBA**

Estado de São Paulo

SEPARAÇÃO DOS PODERES. É de ser declarada inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que trata de normas sobre posturas municipais, por ofensa ao princípio constitucional da separação dos poderes, consagrado, em relação aos Municípios, no art. 173 da CEMG. Representação acolhida.

(TJMG. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1.0000.06.449058-4/000. Rel. Des. CLÁUDIO COSTA. j. 07 abr. 2008)

É a análise necessária.

**3. CONCLUSÃO**

*Ex positis*, salvo melhor juízo, tendo em vista o atendimento às previsões legais quanto à necessidade de e prévio estudo e planejamento administrativo, além da realização de audiência pública, para se atender ao princípio do planejamento e da democracia participativa, e, por outro lado, levando-se em conta o afirmado no Capítulo 2.1. deste parecer jurídico, não se vislumbram, aparentemente, ilegalidades ou inconstitucionalidades capazes de obstar o encaminhamento do projeto de lei à Câmara de Vereadores, razão pela qual opinamos pela possibilidade jurídica.

É este o parecer, s.m.j. À consideração superior.

Santana de Parnaíba, 11 de fevereiro de 2022.

  
**Benedito Abel de Jesus**

Procurador Municipal  
OAB/SP nº 147.372

  
**Isabella de Oliveira S. Rodrigues**

Assistente Técnico Jurídico  
OAB/SP nº 335.948

Ratifico o Parecer Jurídico DCC nº 079/2022, o qual acolho em seu inteiro teor, encaminhando para conhecimento e providências cabíveis.

  
**Carlos Alberto Pires Bueno**

Diretor do Departamento Consultivo-Contencioso