

CONSULTA/0512/2025/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Administração Municipal – Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, de iniciativa parlamentar, que "Altera dispositivos da Lei Complementar Municipal nº 363, de 1º de junho de 2022, que "dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Mogi-Mirim e dá outras providências" – Competência administrativa e legislativa do Município implementar e/ou revisar a política urbanística – Iniciativa concorrente – Precedentes dos Tribunais Superiores – Considerações

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei Complementar Nº 11/2025, que "ALTERA DISPOSITIVOS DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 363, DE 1º DE JUNHO DE 2022, QUE "DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE MOGI MIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

O impacto da proposta no município e no Plano Diretor.

Impactos da mudança legislativa na cidade.

Impactos da mudança legislativa na Lei Orgânica e demais legislações municipais.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.

Aguardo o retorno com o parecer.”

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cabe destacar que **não** compete a este Corpo Jurídico a análise do mérito de proposições legislativas, limitando-se nossa orientação à verificação da **competência e da iniciativa** legislativa.

Nesse contexto, é incontestável que integra a 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 dispõe o art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal.

De igual modo, a Constituição do Estado de São Paulo determina que, no âmbito do 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 observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida; a restrição à utilização de áreas de riscos geológicos” (art. 180, incisos I, II e V). Além disso, prevê 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).

No âmbito local, a Lei Orgânica Municipal igualmente dispõe que compete ao Município prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar da população, incluindo, privativamente, o dever de “planejar o uso e a ocupação do solo em seu território, em zona urbana e rural, estabelecendo normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observado o Estatuto da Cidade” (art. 12, inciso XIII). Também prevê que compete à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, dispor sobre todas as matérias de competência do Município, cabendo-lhe, especialmente, aprovar o plano diretor (art. 31, inciso XII).

A proposição sob análise reconhece formalmente que as zonas comerciais centrais também são espaços de interesse cultural e turístico. Logo, trata-se de matéria inserida no campo do Direito Urbanístico e, portanto, de competência administrativa e legislativa do Município.

No que se refere à iniciativa legislativa, ainda que se trate de tema técnico e urbanístico, é oportuno ressaltar que as proposições que não estejam compreendidas no rol de iniciativas privativas previstas pelas Constituições Federal e Estadual, ou simetricamente pela Lei Orgânica do Município, são de iniciativa parlamentar (iniciativa concorrente).

Essa orientação é reiterada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, ao apreciar a ADIn nº 724-MC/RS (Rel. Min. Celso de Mello) e os Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG (Rel. Min. Ricardo Lewandowski), firmou entendimento de que:

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”

Ademais, em precedente específico, a Corte decidiu que:

“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. Inexiste norma que confira ao 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. Recurso extraordinário não conhecido.” (RE nº 218110, Rel. Min. Néri da Silveira, 2ª Turma, j. 2/4/2002, DJ 17/5/2002).

Nessa direção, destaca-se, outrossim, a lição de João Jampaulo Junior:

“A iniciativa concorrente (geral) é a regra (art. 61, *caput*, CF), e é a que compete a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito, ou, ainda, à população, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica de cada Município, obedecendo-se ao que dispõe o art. 61 da Constituição Federal. São ainda de iniciativa concorrente todas as demais que a Constituição Federal e a Lei Orgânica Municipal não reservaram exclusivamente ao Executivo, excetuando-se os projetos de resolução (efeitos internos) e de decretos legislativos (efeitos externos), que são de iniciativa privativa das Câmaras de Vereadores, não sujeitas à sanção e veto do Executivo. São exemplos de **iniciativa concorrente**: lei que delimita o perímetro urbano; **projetos de lei que alterem o Plano Diretor**; projetos de lei sobre matéria tributária como *v.g.* isenção de impostos etc.” (grifamos) (cf. *in O Processo Legislativo Municipal*, Editora de Direito, Leme/SP, 1997, p. 75).

Diante desse quadro, não se verifica qualquer vício de constitucionalidade, seja formal, seja material, que possa obstar a tramitação de proposições legislativas destinadas a alterar a plano diretor, reconhecendo formalmente que as zonas comerciais centrais também são espaços de interesse cultural e artístico.

Assim, uma vez presentes estudos técnicos prévios e garantida a participação popular, em especial por meio de audiências públicas, como exige o Estatuto da Cidade (art. 2º, inc. II), não se pode restringir a deflagração do processo legislativo por iniciativa parlamentar.

Essas são, por fim, as considerações acerca do assunto, sem embargo de eventuais posicionamentos em sentido contrário, que respeitamos.

São Paulo, 03 de setembro de 2025.

Elaboração:



Daniela Diederichs Robic

OAB/SP 243.195

Consultor Jurídico

Aprovação



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico