



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

A PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP

JUNTE-SE AO PROJETO
S.S. 13/05/25
Clayton Aparecido dos Santos
Presidente

PARECER Nº 49, de 12 de maio de 2025

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO URBANÍSTICO. PROJETO DE LEI MUNICIPAL. ALTERAÇÃO DO PERÍMETRO E DAS REGRAS APLICÁVEIS À ZONA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO (ZEDT). COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO. NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO E REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE CONDICIONADA.

1. O Município detém competência legislativa para dispor sobre o ordenamento territorial e a proteção do patrimônio local.
2. As alterações propostas à Lei Municipal nº 3.694/2017 — relativas a Zona Especial de Desenvolvimento Turístico (ZEDT) — configuram matéria urbanística sujeita a planejamento prévio e participação popular.
3. Considerando que a propositura (a) amplia o alcance territorial da ZEDT e (b) altera as regras de uso e ocupação do solo urbano com

CÂMARA EST. TURÍSTICA SALTO-12-Maio-2025-16:12-00049-1/2

Monize Bettiol
Oficial de Apoio



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

potencial impacto no planejamento urbano e nos bens de valor turístico, revela-se imprescindível, para a sua regular tramitação, a apresentação de estudo técnico do planejamento que justifique as modificações e a submissão da matéria à participação popular mediante realização de audiência pública.

4. Recomenda-se a oitiva dos Conselhos Municipais competentes (COMTUR e Conselho da Cidade).
5. Constitucionalidade, legalidade e regimentalidade verificadas, desde que seja apresentado o estudo técnico de planejamento que justifique as alterações pretendidas e, após a juntada do referido estudo à propositura, haja a submissão da matéria à participação popular, mediante a realização de audiência pública.
6. Comissões: **CJR e CORG.**

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Poder Executivo que propõe alterações na Lei Municipal nº 3.694, de 17 de outubro de 2017, conforme segue:

Lei Municipal nº 3.694, de 17 de outubro de 2017	Projeto de Lei nº 37/2025
--	---------------------------



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

"Art. 3º. (...) (...) VIII – (...) (...) (não existem alíneas 'c' e 'd')	"Art. 3º. (...) (...) VIII – (...) (...) c) a regulamentação da ZEDT será equivalente à da Zona Mista para parâmetros construtivos; d) são admitidas na ZEDT edificações de uso misto, com o pavimento térreo sendo dedicado para uso comercial; (...)"
Art. 29-A. ZEDT - ZONA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO: Engloba todos os imóveis com fachada para o lado par da Rua José Weissshon, Rua José Galvão, Praça da Bíblia, Avenida Vicente Schivitaro, Rua da Barra e Rua Floriano Peixoto (trecho compreendido entre a Avenida Vicente Schivitaro e a Rua José Galvão)	"Art. 29-A. ZEDT - ZONA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO: Engloba todos os imóveis com fachada para o lado par da Rua José Weissshon, <u>lado ímpar</u> da Rua José Galvão, Praça da Bíblia, Avenida Vicente Schivitaro, Rua da Barra, <u>Largo São João</u> e Rua Floriano Peixoto (trecho compreendido entre a Avenida Vicente Schivitaro e a Rua José Galvão).

2. A propositura se encontra devidamente justificada com os seguintes dizeres:

"O presente Projeto de Lei que encaminho à apreciação e deliberação desta egrégia Câmara de Vereadores tem por objetivo proceder a alterações pontuais na Zona Especial de Desenvolvimento Turístico, instituída pela Lei Municipal nº 4.026/2023.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Particularmente, as alterações ora introduzidas buscam (1) especificar os parâmetros construtivos aplicáveis a novas edificações no zoneamento, (2) permitir a edificações de imóveis de uso misto, garantindo a oferta de residências sem limitar a predominância turística da região e (3) alterar seu perímetro, removendo os imóveis do lado par da Rua José Galvão e inserindo, em seu lugar, os imóveis com testada para o Largo São João, concentrando o zoneamento nas regiões imediatamente vizinhas aos Rios Tietê e Jundiaí.

Trata-se, ainda, de uma alteração referendada pelos Conselhos Municipais de Turismo, Defesa do Patrimônio Cultural e Cidade.”

3. É o necessário a relatar. Em seguida, passa-se à análise jurídica.

II - ANÁLISE JURÍDICA (ATO Nº 09, DE 19 DE ABRIL DE 2023)

4. O projeto em exame trata de matéria relativa ao direito urbanístico e regulamentação do uso do solo, cuja competência é do Poder Executivo, conforme estabelecem os artigos 23, incisos III (*bens de valor histórico e cultural*) e IV (*bens de valor histórico e cultural*); 30, inciso IX (*proteção do patrimônio histórico-cultural local*); 182 (*desenvolvimento urbano*) e 216, inciso V (patrimônio cultural) todos da **Constituição Federal**; artigo 180 da **Constituição Estadual** e, por fim, artigos 115 (diretrizes urbanas) e 139 (cultura) da **Lei Orgânica Municipal**.

5. Nos dizeres de 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 na comunidade. Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exercer coletivamente qualquer das quatro funções



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação” (Direito Municipal Brasileiro. Malheiros. 2008, p.522).

6. E continua o citado jurista “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” (*op. Cit.*, p. 524).

7. Ainda segundo Meirelles:

“o zoneamento urbano consiste na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo sua precípua destinação de uso e ocupação do solo.” (*Op. Cit.*, p.564)

8. Aplicando tais conceitos ao projeto ora analisado, observa-se que ele possui implicações não apenas no tocante às construções e ao planejamento urbano, mas visa também preservar os aspectos turísticos e históricos do município. Tal objetivo encontra respaldo tanto no artigo 216, inciso V, da **Constituição Federal** quanto nas diretrizes do plano diretor municipal.

9. Nos termos do **artigo 30, incisos I e VIII da Constituição Federal**, o Município tem competência para legislar sobre tais temáticas. Neste sentido, são as decisões proferidas pelo TJSP, pelo seu Órgão Especial: **Direta de Inconstitucionalidade nº 2218927-69.2018.8.26.0000**, Des. Rel. Evaristo dos Santos, j. 20/2/2019; **Direta de Inconstitucionalidade nº 2194077-43.2021.8.26.0000**, Des. Rel. Elcio Trujillo, j. 30/3/2022; **Direta de Inconstitucionalidade nº 9032807-08.2009.8.26.0000**, Des. Rel. Eros Piceli, j. 04/5/2011, dentre outros.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

10. Em relação ao direito urbanístico, a **Constituição Federal** no seu **artigo 30, inciso VIII**, impõe que o ordenamento territorial acontecerá mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

11. Nos termos do artigo 180, inciso II, da **Constituição do Estado de São Paulo** — dispositivo de observância obrigatória no âmbito municipal por força do artigo 115 da Lei Orgânica do Município — e artigos 43 e 44 do **Estatuto da Cidade** (Lei Federal nº 10.257/2001), toda iniciativa legislativa que trate do estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano (direito urbanístico) deve necessariamente assegurar a **participação das entidades comunitárias representativas** no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos a elas concernentes, por isso, deve ser realizada a audiência pública.

12. Neste sentido, TJSP **Direta de Inconstitucionalidade nº 2074577-46.2022.8.26.0000**, Des.Rel. Fábio Gouvêa, Órgão Especial, j. 28/6/2023 (tema: metragem das edificações); **Direta de Inconstitucionalidade nº 2272288-93.2021.8.26.0000**, Des. Rel. Luis Fernando Nishi, Órgão Especial, j. 31/5/2023 (tema: critérios para o desdobro de imóveis *urbanos* - Ausência de planejamento mediante estudo técnico prévio e da necessária participação comunitária em matéria urbanística); **Direta de Inconstitucionalidade nº 2060485-34.2020.8.26.0000**, Des. Rel. João Carlos Saletti, j. 23/6/2021 (tema: Norma que trata da localização dos postos de serviço e abastecimento de veículos, de regras para sua construção e prevenção de poluição sonora, e cuida do ordenamento urbano, das posturas municipais e da poluição sonora); **dentre outros**.

13. Importa registrar, no entanto, que o mesmo **Tribunal**, embora geralmente exija a realização de audiência pública, também já reconheceu a possibilidade de flexibilização dessa exigência, como se vê na ementa da ADI nº 2071117-22.2020.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 03/02/2021:



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

“...tendo em vista, contudo, que a maioria dos atos normativos locais a versar sobre a matéria acarreta, em menor ou maior escala, desdobramentos urbanísticos e, por conseguinte, possui potencial de impacto no ambiente urbano, estabeleceu-se que seria desarrazoado exigir-se, indiscriminadamente, a submissão de todos os processos de criação de leis com tal conteúdo à participação popular direta. Concluiu-se, em síntese, que tal medida representaria indevido engessamento da função legiferante local, com o consequente esvaziamento do sistema de democracia representativa. Afinal, fosse demandada a participação direta dos munícipes na produção de todos os diplomas legais capazes de afetar, ainda que minimamente, o desenvolvimento urbano, inexistiria razão para se eleger representantes para o exercício de tal função, mitigando-se a previsão do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. Pontuou-se, ainda, que nos municípios de pequeno porte a participação popular em todos os processos legislativos poderia até ser aventada como exigência fisicamente viável. Todavia, em cidades maiores, a medida seria totalmente inexecutável, criando-se um entrave fatal à produção de leis. Logo, considerando-se que qualquer lei que aborde o desenvolvimento urbano e a temática do meio ambiente tem impacto sobre setores que representam numerosa quantidade de pessoas, possibilitar a todas o exercício da prerrogativa de participação direta em todos os processos de criação de leis significaria a criação de injustificado obstáculo à produção legislativa municipal. 5. Por isso e ante a necessidade de realizar-se uma leitura harmônica e razoável da Constituição Estadual -, este Órgão Especial firmou duas diretrizes hermenêuticas básicas a orientar o exame da constitucionalidade de



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

leis como a ora impugnada. A primeira se refere à necessária análise da relevância do impacto da lei questionada no ambiente urbano. É dizer, leis que claramente não acarretem percepção sensível de desdobramentos no cenário municipal, ou que não tenham potencial para gerar consequências relevantes no meio ambiente urbano, não precisam ser submetidas à obrigatoriedade da participação popular durante seus respectivos processos de elaboração. A segunda, por seu turno, diz respeito à avaliação, ainda que superficial, da natureza positiva ou negativa do impacto social a ser gerado pela implementação da lei questionada. Sem dúvida, algumas políticas públicas implantáveis por meio de lei, embora necessárias, ainda assim têm potencial para produzir reflexos negativos no ambiente urbano. Em tais hipóteses, a participação popular no processo legislativo é imprescindível; nas demais, não” (ADIN n. 2071117-22.2020.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 03/02/2021).

14. Deste modo, para evitar possível questionamento quanto a constitucionalidade desta propositura, considerando que as alterações ensejam na ampliação das edificações que serão caracterizadas como “ZONA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO” recomenda-se (a) a apresentação do estudo técnico do planejamento que justifique as alterações e (b), após a juntada do referido estudo à propositura, submetê-la à participação popular pela audiência pública

III – DA TRAMITAÇÃO E DO ENCAMINHAMENTO PARA A COMISSÃO

15. Tratando-se de proposição que versa altera o planejamento diretor, recomenda-se a distribuição em caráter imediato (artigo 75, § 1º do Regimento Interno) para: (1) Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CJR- Regimento Interno art. 26, inciso I) e (2)



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

para a Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração (CORG- Regimento Interno art. 26, inciso III, alíneas 'l' e 'n').

16. É o parecer.

IV – CONCLUSÃO

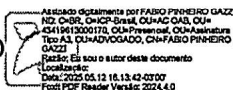
17. Diante do exposto, o parecer é favorável à **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE e REGIMENTALIDADE** da propositura, desde que atendidas as seguintes condições: (a) apresentação de estudo técnico do planejamento que justifique as alterações pretendidas e (b), *após a juntada do referido estudo à propositura*, submissão da matéria à participação popular, mediante a realização de audiência pública.

18. Por fim, recomenda-se, ainda, conforme artigo 8º, inciso II, da **Lei Complementar Municipal nº 4.029, de 03 de maio de 2023**, a oitiva dos Conselhos Municipais competentes (COMTUR – art. 87, inciso I, alínea 'd'; e Conselho da Cidade – art. 91, inciso V todos da Lei Complementar Municipal nº 4.029, de 03 de maio de 2023), bem como o encaminhamento às seguintes comissões: (1) **Constituição, Justiça e Redação (CJR)** e (2) **Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração (CORG)**, observando-se o artigo 75 e parágrafos do Regimento Interno.

É o parecer, aproveitando a oportunidade para renovar as nossas homenagens.

Salto, SP, 12 de maio de 2025.

FABIO
PINHEIRO
GAZZI



FÁBIO PINHEIRO GAZZI
CONSULTOR JURÍDICO PARLAMENTAR
Matrícula nº 53 – OAB/SP 259.815