



## **ATA DA 2ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONSELHO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E MEIO AMBIENTE – COMPEMA**

### **Município de Embu-Guaçu**

**Data:** 22 de agosto de 2025

**Horário:** das 14h00 às 16h00

**Local:** Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Embu-Guaçu

### **1. Abertura e Verificação de Presença**

Aos vinte dois dias do mês de agosto de dois mil e vinte e cinco, às quatorze horas, na sede da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Embu-Guaçu, realizou-se reunião extraordinária do Conselho Municipal de Proteção e Meio Ambiente – COMPEMA, presidida por Ivan Luiz Valente da Silva, contando com a presença dos conselheiros e convidados:

- **Secretaria Municipal de Meio Ambiente:** Titular: Ivan Luiz Valente da Silva  
Suplente: Ester Pahor Cavalcanti
- **Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento:** Titular: Glória Lúcia Queiroz dos Santos
- **Associação de Moradores do Bairro Recreio Balneário Flamingo – AMBRBF:** Titular: Jozimar Ramos
- **Associação de Engenheiros e Arquitetos de Itapecerica da Serra:**  
Suplente: Carlos Alberto Pinheiro
- **Viva Brasil – Associação Cultural e Ambiental:** Titular: Marcelo Macena Dantas; Suplente: Lorena Gebara Benetton

### **2. Ordem do Dia**

#### **2.1 Formalizar manifestação do conselho**

- O presidente iniciou a reunião lendo a manifestação técnica do Sr. Carlos Alberto Pinheiro ao COMPEMA, propondo inclusão de artigo e exclusão de menções que competem a lei de zoneamento na minuta do plano diretor de Embu-Guaçu, como segue abaixo:



## **Ao COMPEMA – DO MUNICIPIO DE EMBU GUAÇU/SP**

# **Proposta de Inclusão de Artigo e Exclusão de Menções que compete à Lei de Zoneamento na Minuta do Plano Diretor de Embu-Guaçu**

### **Manifestação Técnica**

Considerando que a minuta atualmente em discussão do Plano Diretor de Embu-Guaçu contém 61 (sessenta e uma) menções à palavra "zoneamento", abrangendo as páginas 19 a 72 do documento, cumpre destacar que tal inserção extrapola a competência legal atribuída ao Plano Diretor, matéria esta que deve ser tratada em legislação específica de Zoneamento Municipal, conforme dispõe o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

A manutenção de dispositivos de zoneamento no texto do Plano Diretor poderá ensejar **exigência de compatibilização pelo Governo do Estado de São Paulo**, por intermédio da **Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística – SEMIL**, o que acarretará riscos concretos ao município:

- **Suspensão da autonomia municipal** para condução de processos de licenciamento ambiental, que passariam a depender de análise e autorização estadual;
- **Paralisação administrativa** e prolongamento de prazos, prejudicando munícipes e empreendedores;
- **Perda de competitividade econômica** do município frente a outros entes da região metropolitana.

É oportuno recordar que o **Plano Diretor de 2007 somente obteve aprovação pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente em 2018**, após **11 (onze) anos de tramitação**. Nesse período, até obras de **pequeno porte**, como a construção de uma simples edificação residencial, ficaram condicionadas ao crivo da CETESB, resultando em atrasos de até **4 (quatro) anos para emissão de alvarás**.

Tal insegurança trouxe impactos diretos:

- Houve proprietários que, diante da demora e dos entraves, **desistiram de construir e colocaram terrenos à venda**, mesmo com alvará finalmente expedido;
- Empreendedores se sentiram desestimulados a investir em Embu-Guaçu, transferindo **indústrias e empregos para outros municípios**, em prejuízo ao desenvolvimento local.



Consta nos próprios documentos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente que a análise realizada no âmbito estadual se restringe às questões de **zoneamento**, não se debruçando sobre os demais instrumentos urbanísticos que competem efetivamente ao Plano Diretor.

Dessa forma, se há consenso nesta revisão, deve-se **excluir integralmente da minuta do Plano Diretor todas as menções a "zoneamento"** e matérias correlatas, transferindo-as para legislação própria e específica, de forma a evitar **lacunas normativas, insegurança jurídica e paralisia administrativa**.

Nesse sentido, propõe-se a inclusão do seguinte artigo ao final do Plano Diretor:

**Artigo 373 (ou onde couber)** – Até que seja elaborada e aprovada nova Lei de Zoneamento Municipal, permanecem em vigor, no território do Município de Embu-Guaçu, os parâmetros urbanísticos, as atividades permitidas e as regras de uso e ocupação do solo, bem como o respectivo mapa, estabelecidos na Lei Estadual nº 12.233, de 16 de janeiro de 2006, aplicando-se de forma subsidiária e complementar às disposições deste Plano Diretor.

**§1º** As disposições deste Plano Diretor deverão ser interpretadas e aplicadas em compatibilidade com a legislação estadual de zoneamento vigente, prevenindo lacunas normativas.

**§2º** A presente disposição tem por finalidade assegurar a continuidade e a segurança jurídica dos processos de licenciamento urbanístico e demais procedimentos administrativos no âmbito municipal, até que sobrevenha legislação específica de zoneamento.

Embu Guaçu, 21 de Agosto de 2025.

---

**CARLOS ALBERTO PINHEIRO DE SOUZA**  
Arquiteto e Urbanista - CAU nº A60148-9

Procedeu-se assim a reiterada explicação com leitura do parecer técnico como se segue:



## Parecer Técnico-Ambiental – SMMA

A minuta de revisão do Plano Diretor de Embu-Guaçu foi elaborada segundo a teleologia própria do Estatuto da Cidade e em compatibilidade com a Lei Estadual nº 12.233/2006, respeitando a Constituição Federal no que concerne à autonomia municipal para ordenar o território urbano. A inserção de diretrizes de uso e ocupação do solo, ainda que em caráter macro, é exigência legal, sob pena de nulidade formal, visto que compete ao Plano Diretor fixar as bases estruturantes da política de desenvolvimento urbano.

Não se trata de ingerência em matéria de zoneamento específico, mas de cumprimento do comando constitucional que impõe aos municípios o dever de planejar, mediante lei, o destino do solo urbano, estabelecendo macrozonas que traduzam as peculiaridades locais.

Essa conformidade não é desiderato retórico: a Lei Orgânica do Município, a partir do art. 177, determina expressamente que o Município estabelecerá, mediante lei, 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. Impõe, ainda, que o Plano Diretor considere a totalidade do território municipal (-§1º), que se fixem critérios de regularização e urbanização de assentamentos e loteamentos irregulares (-§2º) e que o Plano Diretor assegure a função social da propriedade, abrangendo, entre outros pontos, meio ambiente ecologicamente equilibrado e a prevenção/correção de distorções de valorização imobiliária (-§3º). Na sequência, o art. 178 positiva os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade – parcelamento/edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos – sempre em área incluída no Plano Diretor, reafirmando que a lei-matriz municipal é a plataforma de validade desses instrumentos; e reforça que as desapropriações urbanas observarão prévia e justa indenização em dinheiro (parágrafo único), preservando segurança jurídica e justiça distributiva.



Propostas de remissão integral à lei estadual, ainda que formuladas sob justificativas acadêmicas, incorrem em equívoco de técnica legislativa. A lei que se pretende revisar não é um exercício teórico, mas um ato normativo submetido a princípios de legalidade, especificidade e eficácia administrativa.

A doutrina clássica, de Celso Antônio a Hely Lopes, é inequívoca: competências administrativas são indelegáveis, e legislar exige disciplina técnica que transcende a retórica. A advertência de Kelsen, em sua teoria pura, já antecipava que a validade da norma não se confunde com o valor subjetivo que lhe atribuem intérpretes ocasionais: é a estrutura escalonada do ordenamento que determina o *locus* e a força de cada lei.

A experiência histórica do Município comprova, de maneira dolorosa, os riscos concretos da omissão: entre 2007 e 2018, Embu-Guaçu permaneceu sujeita a entraves em licenciamentos básicos por ausência de clareza normativa.

A consequência foi a transferência de poder à CETESB, atrasos de até quatro anos em alvarás residenciais e desistência de investimentos locais. Reiterar a fórmula proposta, ainda que sob o argumento de ser provisória, seria condenar novamente o Município a uma dependência que já se demonstrou ineficaz e danosa.

O princípio da eficiência (art. 37 da CF) aqui se cruza com o da autonomia (art. 30, VIII da CF): não se pode confundir cautela com renúncia de responsabilidade, sob pena de vulnerar o interesse público.

A hermenêutica constitucional reforça que ***competentia est intransmissibilis***: a competência municipal não pode ser delegada ao Estado. Do mesmo modo, a regra ***lex specialis derogat legi generali*** assegura que, no âmbito do território, as normas municipais específicas prevalecem sobre disposições gerais estaduais, devendo apenas manter compatibilidade técnica, e não subordinação integral.

O Plano Diretor não pode reduzir-se a um apêndice da lei estadual sem abdicar de sua razão de existir. A cidade se governa por normas eficazes, não por construções formais de gabinete. A abordagem eminentemente acadêmica pode propor soluções engenhosas, mas a administração pública requer domínio dos princípios de redação legislativa, que exigem clareza, precisão e fidelidade à Constituição.

Não se nega a relevância do debate teórico, mas é imprescindível recordar que a teoria, quando divorciada da ***praxis***, perde a função pública. Aristóteles lembrava que a finalidade da lei é ordenar a vida da pólis; Hannah Arendt ensinava que recusar



o exercício da política é abdicar da responsabilidade pelo mundo comum; Nietzsche advertia que fragilidade se revela quando divergência é confundida com verdade absoluta; Montesquieu insistia que a liberdade política depende da correta distribuição do poder normativo; e Santo Agostinho recordava que a lei sem justiça torna-se mero simulacro. Maquiavel, por sua vez, lembrava que a prudência do governante é preservar a soberania da cidade. Tais princípios não são adornos retóricos: traduzem a essência da autonomia municipal consagrada na Constituição e concretizada, no plano local, pelos arts. 177 e 178 da Lei Orgânica.

A minuta em debate já se encontra estruturada de modo a garantir segurança jurídica e compatibilidade federativa, sem abrir mão da autonomia local. Eventual questionamento judicial sobre sua redação tenderia a ser rejeitado, não apenas por ausência de fundamento constitucional, mas porque uma ação com tais contornos poderia ser interpretada como abuso do direito de ação (*abusus iuris*), ensejando responsabilização por litigância temerária. O Município não teme escrutínio, pois cumpre com rigor a legalidade e os princípios da boa administração. Mas é seu dever registrar que teses que desconsideram a essência da administração pública e da técnica legislativa pouco contribuem para a seriedade do processo.

O que se apresenta na minuta não é escolha arbitrária, tampouco preciosismo terminológico: é a aplicação rigorosa do Estatuto da Cidade, da Lei Estadual nº 12.233/2006 e da Constituição Federal. É o cumprimento de um dever jurídico, não de conveniência acadêmica. É a blindagem normativa contra lacunas interpretativas que, fragilizariam o planejamento urbano e exporiam Embu-Guaçu a paralisia, insegurança e perda de competitividade.

Reafirmar o macrozoneamento como conteúdo próprio do Plano Diretor é preservar a coerência do sistema jurídico, assegurar continuidade administrativa e cumprir a finalidade da lei, que é ordenar a vida da cidade segundo parâmetros de justiça, segurança e interesse público.

Por imposição direta da Lei Orgânica — que **manda** que o Município regulamente, sob a égide do Plano Diretor, o zoneamento e demais limites administrativos do uso do solo (art. 177 e segs.), e **autoriza** os instrumentos urbanísticos correlatos (art. 178) — a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, no pleno exercício de sua competência constitucional e legal, manifesta-se de forma categórica:



**a autoridade que lhe é conferida não se transfere, não se relativiza e não se abdica.**

A função pública exige firmeza, e é justamente em nome dessa firmeza — que não é vontade pessoal, mas cumprimento da Constituição e da Lei Orgânica — que se rejeitam propostas que, ainda que eloquentes em aparência, conduzem à vulneração da autonomia municipal.

IVAN LUIZ VALENTE DA  
SILVA:22735137805

Assinado de forma digital por IVAN  
LUIZ VALENTE DA  
SILVA:22735137805  
Dados: 2025.08.22 14:20:07 -03'00'

Ivan Luiz Valente da Silva

CRBio 79.040/01-D

**Secretário Municipal de Meio Ambiente**

Após procedeu-se a votação aos quais não manifestando oposição negou-se o requerimento.



- A Sra. Glória Lúcia Queiroz dos Santos elencou a importância de estabelecer um tempo de fala para que cada um seja ouvido e para ter mais andamento nos tópicos discutidos nas reuniões.
- A Sra. Lorena Gebara Benetton trouxe em discussão a questão tributária das Ecovilas e zoneamento do mesmo, elencando a necessidade de estar presente no plano diretor.
- A última hora da reunião seguiu-se na apresentação do presidente sobre a formalização da manifestação da minuta do plano diretor e a necessidade de celeridade na aprovação da minuta para encaminhar ao Estado de São Paulo. Após consolidação textual, com as devidas correções apontadas executou-se Manifestação nº 001/2025 -COMPEMA

### **3. Encerramento**

Após cerca de uma hora de discussão sobre a manifestação da minuta do plano diretor, o presidente finalizou a reunião extraordinária.

### **4. Assinaturas**

*Este documento poderá ser assinado fisicamente pelos presentes ou validado eletronicamente por meio de sistema oficial com certificação digital, conforme legislação vigente (Lei Federal nº 14.063/2020).*



Ivan Luiz Valente da Silva

Presidente do COMPEMA / Secretário Municipal de Meio Ambiente