



Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 115/2025

Assunto: Análise de constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 13/2025

Autoria: Vereador Antonio Esmael Alves de Mira

Objeto: Altera a Lei Complementar nº 02/2009, que dispõe sobre o zoneamento do Município da Estância Turística de Ibitinga, regulamenta o uso do solo e dá outras providências

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Complementar nº 13/2025, de iniciativa parlamentar, objetiva alterar a Lei Complementar nº 02/2009, redefinindo parâmetros urbanísticos relativos ao uso do solo e zoneamento do Município, com modificações específicas sobre atividades comerciais e de serviços, bem como parâmetros de lote mínimo, taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento.

O texto ainda revoga expressamente a Lei Complementar nº 209/2020, que havia atualizado a disciplina de zoneamento e uso do solo.

Diante da natureza da matéria, cumpre avaliar a constitucionalidade formal e material da proposição.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Competência e Iniciativa

Ao município compete legislar sobre uso e ocupação do solo, parcelamento urbano e instalação de equipamentos urbanos, no âmbito do interesse local. A legislação federal pertinente, notadamente a Lei nº 6.766/1979, disciplina as normas gerais sobre parcelamento do solo, cabendo ao Município regulamentar as especificidades locais.

Assim, ao município compete legislar sobre zoneamento urbano.

Quanto à iniciativa legislativa, em projetos de lei em matéria urbanística — como aqueles que alteram parâmetros de zoneamento, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação ou recuos, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Tema 917 da repercussão geral (ARE 878911), firmou entendimento de que:





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).

Notadamente porque a matéria urbanística, objeto da presente discussão, não se encontra naquelas elencadas no Tema 917 de repercussão geral, infere-se que a iniciativa é concorrente.

2. Ausência de estudos técnicos preliminares e participação comunitária

O legislador municipal, ao apresentar projeto que altera zoneamento ou parâmetros urbanísticos, não se exime da obrigação de observar os princípios constitucionais do desenvolvimento urbano — entre eles, a necessidade de planejamento técnico e a gestão democrática da cidade, prevista no art. 182 da Constituição Federal, no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e no art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo.

Assim, embora o PLC nº 13/2025 não padeça de inconstitucionalidade apenas por ser de autoria parlamentar, sua validade material depende do atendimento a requisitos indispensáveis:

- a) estudos técnicos preliminares;
- b) pareceres de órgãos técnicos e colegiados (como o GAE previsto no Plano Diretor de Ibitinga);
- c) e participação comunitária efetiva por meio de audiências públicas e consultas.

Constata-se que a inovação legislativa foi apresentada sem respaldo em estudos técnicos e desprovida da necessária participação comunitária, uma vez que não se identificam consultas a conselhos, grupos, entidades ou associações representativas ligadas ao planejamento urbano, tampouco a realização de audiências públicas que assegurassem a efetiva manifestação da sociedade civil.

Cumprir destacar que as normas de desenvolvimento urbano não podem ser elaboradas de forma isolada ou casuística. Devem, ao contrário, guardar compatibilidade com o sistema urbanístico vigente e observar a diretriz maior estabelecida pelo Plano Diretor do Município, que funciona como o eixo estruturante de todo o ordenamento territorial.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

Nessa perspectiva, evidencia-se a violação direta ao artigo 180, inciso II, combinado com o artigo 191, ambos da Constituição Estadual, dispositivos que consagram a gestão democrática da cidade e a necessária participação da coletividade no processo de formulação das políticas urbanas. *In verbis:*

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, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

ARTIGO 191 - *O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.*

É igualmente oportuno reiterar a jurisprudência do TJSP, no sentido de que se mostram inadmissíveis alterações individualizadas, pontuais, casuísticas e dissociadas da estrutura sistêmica da utilização de todo o solo urbano, estampadas em leis de uso e ocupação do solo urbano, justamente por comprometerem a coerência e a racionalidade do planejamento territorial.

Nesse sentido:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DESENVOLVIMENTO URBANO. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. I. Caso em Exame 1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Mirassol contra a Lei Municipal n.º 4.710/23, que altera o zoneamento urbano, autorizando a instalação de comércio e serviços na "Rua Jacy Ferreira Torres". O autor defende a existência de vício de iniciativa, por ofensa à competência legislativa reservada exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, bem como alega que a lei foi aprovada sem a devida participação de entidades comunitárias e sem estudos técnicos adequados, violando a Constituição Estadual. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em verificar a constitucionalidade da Lei Municipal n.º 4.710/23, considerando possível vício de iniciativa e suposta ausência de participação comunitária e de estudos técnicos no processo legislativo. III. Razões de Decidir 3. Tema 917 do STF não foi violado. 4. A inovação legislativa foi desacompanhada de estudos técnicos e participação popular, violando o artigo 180, inciso II, da Constituição Estadual, que exige a





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

participação das entidades comunitárias no desenvolvimento urbano. 5. A norma impugnada decorreu de processo legislativo falho, comprometendo sua validade e legitimidade constitucional. IV. Dispositivo e Tese 6. Pedido julgado procedente, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal de Mirassol n.º 4.710/23, com modulação dos efeitos em 180 dias. **Tese de julgamento: "1. A participação comunitária é imprescindível em todas as fases do processo legislativo que trata de desenvolvimento urbano"; "2. A ausência de estudos técnicos e participação popular compromete a validade de normas urbanísticas".** **Legislação Citada: Constituição Estadual, art. 180, inc. II; art. 191. Jurisprudência Citada: TJSP, Órgão Especial Direta de Inconstitucionalidade nº 2195581-79.2024.8.26.0000, Rel. Afonso Faro Jr., j. 27/11/2024. Direta de Inconstitucionalidade nº 2287570-06.2023.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, j. 04/09/2024. Direta de Inconstitucionalidade nº 2048131-35.2024.8.26.0000, Rel. Ademir Benedito, j. 26/06/2024.**

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2157420-97.2024.8.26.0000; Relator (a): José Carlos Ferreira Alves; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/08/2025; Data de Registro: 21/08/2025). (grifou-se).

VOTO Nº 46.435 Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar do Município de Santa Adélia nº 102, de 24 de março de 2025, de iniciativa parlamentar, que acrescenta o parágrafo único ao artigo 58 da Lei Municipal Complementar nº 07, de 02 de agosto de 1994 (Código de Obras e Edificações do Município). A norma impugnada foi promulgada sem planejamento, estudos técnicos e participação de entidades comunitárias. A lei objurgada, ademais, cria distinção injustificada entre proprietários de imóveis ao dispensar munícipes que possuem financiamento ou crédito imobiliário de obrigações urbanísticas, não atendendo ao interesse público. Afronta aos artigos 111 e 180, II, da Constituição Estadual. Precedentes deste Eg. Órgão Especial. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2130004-23.2025.8.26.0000; Relator (a): Gomes Varjão; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/08/2025; Data de Registro: 28/08/2025). (grifou-se).

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PLANEJAMENTO URBANÍSTICO. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça contra o artigo 5º da Lei n. 18.209/2024 do Município de São Paulo, que altera a Lei n. 16.402/2016 sobre uso e ocupação do solo, permitindo exceções à proibição de emissão de ruídos. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

pertinência temática entre o projeto de lei original e a emenda parlamentar, e (ii) analisar a ausência de participação popular e planejamento técnico na aprovação da norma. III. Razões de Decidir 3. A emenda parlamentar não guarda pertinência temática com o projeto original, que tratava de gestão de resíduos sólidos, enquanto a emenda versa sobre ruídos urbanos. 4. Não houve participação popular específica na emenda inserida, violando os artigos 180, II, e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, que exigem participação comunitária em normas de desenvolvimento urbano. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente. Declaração de inconstitucionalidade do artigo 5º da Lei n. 18.209/2024, com modulação dos efeitos para preservar atos administrativos já praticados. Tese de julgamento: 1. A ausência de pertinência temática em emendas parlamentares viola a Constituição. 2. A falta de participação popular e planejamento técnico em normas urbanísticas é inconstitucional. Legislação Citada: CF/1988, arts. 1º, 18, 29, 30, 31; Constituição do Estado de São Paulo, arts. 180, 181, 191. Jurisprudência Citada: TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2126484-89.2024.8.26.0000, Rel. Gomes Varjão, j. 25/06/2025; TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2079154-38.2020.8.26.0000, Rel. Alex Zilenovski, j. 14/04/2021; STF, RE 1484120, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 04.06.2025. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2125326-62.2025.8.26.0000; Relator (a): Marcia Dalla Déa Barone; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/09/2025; Data de Registro: 03/09/2025). (grifou-se).

Sem tais elementos, portanto, o projeto incorre em manifesta inconstitucionalidade, por violação aos artigos 180, II, e 191, da Constituição Estadual, que asseguram a participação comunitária no desenvolvimento urbano e a existência de estudos técnicos preliminares e planejamento técnico, além de inadmissíveis alterações pontuais e individualizadas, dissociadas do planejamento sistêmico do zoneamento urbano e do Plano Diretor.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei Complementar nº 13/2025 é manifestamente inconstitucional**, especialmente pela inexistência de estudos técnicos preliminares, além de não constar efetiva participação popular.

Ibitinga, 8 de setembro de 2025.

PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

