



Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 195/2025

ASSUNTO: Parecer ao Projeto de Lei Ordinária nº 201/2025, que institui o Programa Municipal de Parques e Bosques Urbanos no Município de Ibatinga.

INTERESSADO(A): Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Ibatinga.

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Ordinária nº 201/2025, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Municipal de Parques e Bosques Urbanos, com vistas à criação, preservação e manejo sustentável de áreas verdes públicas, bem como à promoção do lazer, educação ambiental e proteção ecológica.

O texto da proposição:

- autoriza o Poder Executivo a aproveitar áreas verdes existentes ou outros espaços para criação dos parques e bosques (art. 1º, §1º),
- estabelece diretrizes gerais ambientais e urbanísticas para implantação e manutenção dos espaços (arts. 2º a 4º),
- prevê a possibilidade, e não obrigação, de instalação de equipamentos públicos voltados ao lazer e recreação (art. 5º),
- e possibilita sua regulamentação por decreto do Executivo (art. 6º).

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Competência legislativa do Município

A Constituição Federal, em seu art. 30, I e VIII, autoriza os municípios a legislar sobre assuntos de interesse local e a promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.





Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

Além disso, o art. 225 da Constituição impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

O tema do projeto — proteção das áreas verdes e disciplina do parcelamento do solo urbano — é, portanto, materialmente de competência municipal.

2. Iniciativa parlamentar e separação dos Poderes

O art. 32-A da Lei Orgânica do Município de Ibatinga estabelece, de forma expressa, que determinadas matérias devem necessariamente ser disciplinadas por lei complementar, dentre as quais se inclui o Código de Parcelamento do Solo e o Plano Diretor:

Art. 32-A – São objetos de leis complementares as seguintes matérias:

V – Código de Parcelamento do Solo;

VI – Plano Diretor.

A norma municipal, portanto, reserva à lei complementar — e não à lei ordinária — o tratamento das matérias que envolvem regramento técnico e estrutural do parcelamento do solo urbano.

Consequentemente, a proposta não poderia tramitar sob a forma de lei ordinária, exigindo-se, para sua validade formal, o quórum qualificado de maioria absoluta e a observância do processo legislativo próprio das leis complementares municipais.

Por fim, ao se apresentar projeto que altera normas ambientais, de parcelamento do solo e parâmetros urbanísticos, deve-se 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.

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.





Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

Cumprе 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.

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





Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

*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 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 n.º 2195581-79.2024.8.26.0000, Rel. Afonso Faro Jr., j. 27/11/2024. Direta de Inconstitucionalidade n.º 2287570-06.2023.8.26.0000, Rel. Damião Cogan, j. 04/09/2024. Direta de Inconstitucionalidade n.º 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.*





Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

(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 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





Câmara Municipal de Ibatinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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.

Desse modo, ainda que o projeto fosse formalmente adequado, sua viabilidade material dependeria de análise técnica a ser realizada pela Secretaria Municipal de Obras e/ou pela Secretaria Municipal de Habitação, bem como pela equipe multidisciplinar responsável pela execução do Plano Diretor e de parcelamento do solo, a fim de verificar se as alterações propostas mantêm compatibilidade com os estudos urbanísticos e a estrutura de zoneamento e hierarquia viária atualmente vigente.

Considerando tratar-se de projeto de iniciativa parlamentar que incide sobre matéria de planejamento urbano, orienta-se pela necessidade de realização de audiências públicas no âmbito das comissões permanentes competentes, de modo a assegurar a efetiva participação popular no processo legislativo, em observância ao disposto no art. 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo.

III – CONCLUSÃO

Do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei Ordinária nº 201/2025 é inconstitucional, pois deveria ser objeto de lei complementar.**

Sem prejuízo, caso venha a ser apresentado novo projeto - de lei complementar, oriento sejam seguidos os demais requisitos supracitados para ser materialmente constitucional.

Ibatinga, 5 de novembro de 2025.

PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

