



Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 244/2025

Assunto: Análise de constitucionalidade do Projeto de Lei Complementar nº 25/2025

Autoria: Vereador Antonio Esmael Alves de Mira

Objeto: Dispõe sobre a Suspensão, no Município de Ibitinga, até a regulamentação da Área de Proteção Ambiental – APA, criada pela Lei Estadual nº 5.536, de 20 de janeiro de 1987, a emissão de diretrizes, certidões de viabilidade e a aprovação de qualquer modalidade de parcelamento do solo nas áreas localizadas na Macrozona de Interesse Turístico

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 25/2025, de autoria parlamentar, que dispõe sobre a suspensão, no Município de Ibitinga, até a regulamentação da Área de Proteção Ambiental – APA criada pela Lei Estadual nº 5.536/1987, da emissão de diretrizes, certidões de viabilidade e da aprovação de qualquer modalidade de parcelamento do solo nas áreas localizadas na denominada Macrozona de Interesse Turístico, conforme definida no Plano Diretor Municipal.

O projeto estabelece, ainda, a suspensão temporária de pareceres técnicos, certidões já emitidas e processos administrativos em curso relacionados a parcelamento do solo, ressalvando a possibilidade de regularização fundiária por meio da REURB.

A proposição veio acompanhada de justificativa que invoca os princípios da prevenção e da precaução ambiental, destacando a ausência de regulamentação específica da APA estadual e a necessidade de evitar ocupações potencialmente incompatíveis com futura disciplina ambiental.

É o relatório.

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.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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:

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).

Todavia, embora a matéria seja, em tese, passível de disciplina legislativa, o conteúdo concreto do Projeto de Lei Complementar nº 25/2025 revela vícios relevantes de natureza formal e material.

A proposição não se limita a estabelecer diretrizes gerais ou normas abstratas de proteção ambiental. Ao contrário, impõe verdadeira moratória administrativa, determinando a suspensão ampla e genérica de atos típicos da função executiva — emissão de diretrizes urbanísticas, certidões de viabilidade, análise de projetos, pareceres técnicos e processos administrativos em curso, inclusive ingerindo em órgãos da Administração Municipal.

Com isso, o projeto interfere diretamente no funcionamento ordinário da Administração Pública, afetando a rotina decisória de órgãos técnicos municipais responsáveis pelo licenciamento urbanístico e ambiental. A imposição legislativa de paralisação de atos administrativos concretos configura ingerência indevida na esfera de atuação do Poder Executivo, em afronta ao princípio da separação dos poderes.

Além disso, a eficácia da norma proposta fica condicionada a evento futuro e incerto, consistente na regulamentação da APA por parte do Estado de São Paulo, o que gera dependência normativa externa e insegurança jurídica, pois o Município passa a subordinar sua política urbanística a ato cuja edição não se encontra sob sua governabilidade.

Há, ainda, relevante problema de desproporcionalidade e excesso, pois a suspensão abrange “qualquer modalidade de parcelamento do solo”, sem distinção entre hipóteses juridicamente diversas, podendo atingir situações que a legislação federal trata de forma específica e excepcional, como regularizações fundiárias, empreendimentos de interesse social, obras públicas essenciais ou intervenções ambientalmente autorizáveis mediante licenciamento.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

Ao substituir esse modelo por uma vedação legislativa genérica e automática, o projeto acaba por esvaziar a função técnica da Administração, afastando o juízo discricionário fundamentado e o devido processo administrativo ambiental e urbanístico.

Ressalte-se, ainda, que o próprio Plano Diretor Municipal e legislação correlata estabelece diretrizes específicas para a Macrozona de Interesse Turístico, prevendo estudos técnicos, desenvolvimento sustentável e regularização fundiária em hipóteses legalmente admitidas. A proposição, ao invés de complementar esse sistema, cria uma ruptura normativa, sem lastro em estudos técnicos municipais específicos que demonstrem risco concreto e imediato que justifique medida tão drástica.

Dessa forma, embora a intenção declarada de proteção ambiental seja legítima, o meio eleito pelo projeto revela-se juridicamente inadequado, por violar a separação dos poderes, comprometer a governabilidade e afrontar o modelo constitucional de gestão ambiental e urbanística baseado em planejamento, técnica e proporcionalidade.

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, além dos vícios de constitucionalidade acima citados, sua validade material dependeria 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.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

Cumpre 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 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





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

consiste em verificar a constitucionalidade da Lei Municipal nº 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 nº 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 municípios 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).





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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 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.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

III – CONCLUSÃO

Dante do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei Complementar nº 25/2025** é **inconstitucional**.

Ibitinga, 23 de dezembro de 2025.

PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

