



Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 224/2025

Assunto: Análise de constitucionalidade do Projeto de Lei Ordinária nº 239/2025

Objeto: Altera a Lei nº 1.783, de 09 de julho de 1.991

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei Ordinária nº 239/2025, de iniciativa parlamentar, pretende alterar a redação do art. 1º da Lei nº 1.783/1991, redefinindo como “Zona Especial – ZE” determinados lotes localizados em vias específicas do Município.

O texto ainda revoga expressamente as Leis nº 2.138/1996 e nº 2.556/2002.

Dante 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.

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).





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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

2. Espécie legislativa inadequada

A espécie legislativa adequada para matérias atinentes a zoneamento não é lei ordinária, mas lei complementar, conforme dispõe a Lei Orgânica de Ibitinga no art. 32-A, IV.

E, especialmente, a legislação municipal aplicável ao zoneamento é 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.

Ao tratar de zoneamento urbano, redefinindo Zonas Especiais e alterando limites territoriais, o PLO nº 239/2025 inequivocamente adentra matéria reservada a lei complementar, razão pela qual a utilização de lei ordinária constitui vício formal insanável.

Assim, este vício não pode ser sanado por emenda parlamentar, por se tratar de incompetência absoluta da espécie legislativa.

Assim, o projeto é inconstitucional.

3. Derrogação tácita da Lei nº 1.783/1991 — impossibilidade de alteração

O projeto pretende alterar a Lei nº 1.783/1991.

Contudo, referido diploma encontra-se tacitamente revogado, pois o zoneamento municipal foi integralmente substituído pela Lei Complementar nº 02/2009, que reorganizou, redefiniu e consolidou toda a matéria urbanística e todos os perímetros, zonas e parâmetros de uso do solo.

Pela técnica legislativa, é impossível alterar lei que perdeu eficácia ou norma que foi integralmente absorvida por legislação posterior de hierarquia superior.

Assim, o PLO nº 239/2025 incorre em inconstitucionalidade material, por inexistência de objeto normativo válido, já que pretende alterar norma não mais vigente no ordenamento jurídico do município.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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, a validade material da proposição 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.

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:*

[...]





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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 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





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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).

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





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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 constitucional. 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

Dante do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei em análise é manifestamente inconstitucional.**

Ibitinga, 28 de novembro de 2025.

PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

