



Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 239/2025

ASSUNTO: Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 23/2025, de autoria parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade do cercamento das áreas verdes em novos loteamentos no Município de Ibitinga e dá outras providências.

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

I – RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei Complementar nº 23/2025, de iniciativa dos Vereadores Adão Ricardo Vieira do Prado e Célio Roberto Aristão, que visa instituir a obrigatoriedade do cercamento das áreas verdes públicas em novos loteamentos do Município de Ibitinga.

O projeto estabelece que:

O projeto estabelece, em síntese, que:

a) os proprietários e responsáveis por loteamentos aprovados a partir da publicação da lei complementar deverão realizar o cercamento das áreas verdes destinadas ao uso público (art. 1º);

b) o cercamento deverá ser feito com postes de concreto e alambrado em todo o perímetro, vedado o uso de arame farpado, liso ou outro tipo de cercamento em desconformidade com a norma (art. 2º);

c) as áreas verdes deverão estar cercadas antes da entrega definitiva do loteamento ao Município, como condição para emissão do “Habite-se” ou documento equivalente (art. 3º);

d) o descumprimento sujeitará o infrator a notificação, multa diária e suspensão de autorizações ou licenças municipais (art. 4º);

e) o Poder Executivo deverá regulamentar a Lei Complementar em 90 dias, definindo padrões técnicos mínimos para o cercamento (art. 5º);





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

f) a Lei Complementar entra em vigor na data da publicação (art. 6º).

A justificativa do projeto enfatiza a necessidade de proteger as áreas verdes públicas, evitar ocupações irregulares, descarte de lixo e queimadas, e assegurar a função ambiental e social dos espaços urbanos.

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.

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 Ibitinga 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 o tratamento das matérias que envolvem regramento técnico e estrutural do parcelamento do solo urbano.





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

Ao se impor condições e requisitos para a aprovação e entrega de loteamentos, incluindo a exigência de cercamento das áreas verdes como condição para o “Habite-se”, altera diretamente o regime urbanístico e o conteúdo normativo próprio do Código de Parcelamento do Solo, o que o enquadra nas hipóteses do art. 32-A, V, da LOM.

Consequentemente, a proposta sob a forma de lei complementar está adequada.

Entretanto, o projeto, ao estabelecer condições técnicas obrigatórias para empreendedores e ao condicionar a emissão de “Habite-se” à execução de obras específicas (cercamento), ingere-se diretamente em atos administrativos e de gestão do Executivo, o que caracteriza vício formal de iniciativa.

No caso concreto, o projeto impõe obrigações diretas ao Executivo — como condicionar a emissão do “Habite-se” e estabelecer prazo para regulamentação — o que configura ingerência indevida na função administrativa.

Assim, embora o tema ambiental e urbanístico seja legítimo, a forma de imposição — ao condicionar atos administrativos e regulamentares — extrapola a competência do Legislativo.

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.

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.





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





Câmara Municipal de Ibitinga

Estado de São Paulo
PROCURADORIA JURÍDICA

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).

Entendo que haveria necessidade de ser oficiado o Poder Executivo para perquirir acerca da existência de estudos técnicos sobre o tema, considerando que recentemente foi revisto integralmente e elaborado novo Plano Diretor, bem como haveria necessidade de realização de audiências públicas para tratar do assunto.

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 Ibitinga

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.

III – CONCLUSÃO

Do exposto, conclui-se que o **Projeto de Lei Complementar nº 23/2025 é inconstitucional.**

Ibitinga, 10 de dezembro de 2025.

PAULO EDUARDO ROCHA PINEZI
Procurador Jurídico

