

Porto Alegre, 27 de fevereiro de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 2.546/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga** solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2025, que “Dispõe sobre a obrigatoriedade do cercamento das áreas verdes em novos loteamentos no Município de Ibitinga me dá outras providências”.

II. Análise técnica

A Câmara Municipal de Estância Turística de Ibitinga analisa o Projeto de Lei Complementar nº 23/2025, de iniciativa parlamentar, que impõe aos responsáveis por novos loteamentos a obrigação de cercar as áreas verdes públicas com postes de concreto e alambrado, condiciona a emissão de “Habite-se” a esse cercamento e prevê sanções administrativas e prazo para regulamentação pelo Executivo.

No plano da competência material, a proposição insere-se no âmbito de assuntos de interesse local, de ordenamento territorial e de proteção ambiental, sob responsabilidade legislativa do Município, nos termos da **Constituição Federal, art. 30, I e VIII, e art. 225:**

Constituição Federal, art. 30, I e VIII, e art. 225, caput:

Art. 30. Compete aos Municípios: I-legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

(...)

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A Lei Orgânica de Ibitinga, ao reservar a lei complementar para o **Código de Parcelamento do Solo** e para o **Plano Diretor** (art. 32-A, V e VI, da LOM), autoriza que matérias de parcelamento urbano e tratamento de áreas verdes sejam disciplinadas por lei complementar. O veículo normativo adotado é, portanto, adequado.

A questão central não é de competência material, mas de compatibilidade do projeto de lei com:

a) a repartição de funções entre Legislativo e Executivo (iniciativa e gestão administrativa); e

b) as exigências constitucionais de planejamento técnico e participação comunitária na formulação de normas urbanísticas.

1) Quanto à iniciativa e à ingerência em atos de gestão, o PLC 23/2025: cria obrigação técnica específica para empreendedores (cercamento de áreas verdes com padrão definido); condiciona a emissão do “Habite-se” ou documento equivalente à execução dessa obra; determina ao Poder Executivo que regulamente a lei em 90 dias.

Nesse contexto, não se perca de vista que o Habite-se é um ato administrativo vinculado, isto é, sua emissão deve obedecer rigorosamente à lei. Portanto, deve-se tomar cuidado ao alterar os requisitos da emissão desse documento, haja vista que as repercussões passarão a ser exigíveis em todos os casos de novos empreendimentos.

Outrossim, tome-se em consideração também que os requisitos para novos processos de parcelamento do solo (loteamentos e desmembramentos) são os que constam da **Lei Federal nº 6.766, de 1979**, os quais devem estar reproduzidos na legislação do município, observadas as peculiaridades da realidade local. Entre tais requisitos não consta o cercamento de áreas verdes, até porque tais espaços são reservados em percentual da área maior do empreendimento para fruição pela população.

A disciplina de parcelamento do solo e de deveres do loteador pode, em regra, ser objeto de lei de iniciativa parlamentar, porque não se confunde com organização administrativa interna, criação de órgãos, cargos ou regime jurídico de servidores. Contudo, quando a lei passa a vincular diretamente atos administrativos específicos (como a emissão do “Habite-se” em determinadas condições concretas) e a impor prazos e comandos dirigidos ao Chefe do Executivo para edição de regulamento, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem entendido que há extrapolação da função normativa geral e ingresso na esfera da gestão administrativa, caracterizando vício formal de iniciativa por afronta ao princípio da separação de poderes.

Na jurisprudência recente do TJSP sobre desenvolvimento urbano, tem sido reiterada a anulação de leis municipais de iniciativa parlamentar que, de forma pontual e casuística, alteram o regime urbanístico e vinculam diretamente atos administrativos do Executivo, especialmente quando desacompanhadas de estudos técnicos e participação comunitária. O Parecer nº 239/2025 da Procuradoria Jurídica da própria Câmara já destacou esse risco e concluiu pela existência de vício formal, ao reconhecer que o projeto condiciona o “Habite-se” e impõe prazo certo para regulamentação, o que configura ingerência indevida na função administrativa do Executivo municipal.

2) Em relação à exigência de planejamento técnico e participação comunitária, a **Constituição do Estado de São Paulo** é expressa ao determinar que normas de desenvolvimento urbano sejam formuladas com participação de entidades comunitárias e com visão sistêmica do território:

Constituição do Estado de São Paulo, art. 180, II, e art. 191:

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.

Também a legislação federal sobre política urbana, notadamente o a **Lei Federal nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade)**, reforça a diretriz da gestão democrática:

Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 2º, II, e art. 43, II:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

II - **gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade** na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (grifou-se)

(...)

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

(...)

II – debates, audiências e consultas públicas; (grifou-se)

O Tribunal de Justiça de São Paulo, em diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade relativas a leis de uso do solo, zoneamento e parâmetros urbanísticos, tem afirmado que: a participação comunitária é imprescindível em todas as fases do processo legislativo que trate de desenvolvimento urbano; a ausência de estudos técnicos e de planejamento consistente invalida leis que alteram o regime urbanístico ou introduzem novas obrigações urbanísticas relevantes; alterações pontuais, casuísticas ou dissociadas do sistema urbanístico e do Plano Diretor são incompatíveis com os arts. 180, II, e 191 da Constituição Estadual.

No caso concreto, conforme descreve o Parecer nº 239/2025, o PLC 23/2025 foi apresentado sem lastro em estudos técnicos identificáveis (pareceres de órgãos de planejamento urbano, de meio ambiente ou correlatos) e sem indicação de realização de audiências públicas ou de consultas formais a conselhos e entidades comunitárias vinculadas ao tema. A proposição foi concebida como lei isolada, acrescentando obrigação específica em matéria de parcelamento do solo, paralelamente ao Plano Diretor e ao Código de Parcelamento do Solo, sem demonstrar sua inserção planejada no sistema urbanístico municipal recentemente revisto.

Diante desse quadro, à luz da Constituição Estadual de São Paulo e da linha decisória consolidada do TJSP, configuram-se vícios materiais relevantes: violação à gestão democrática da cidade, pela ausência de participação efetiva da coletividade na formulação da norma urbanística; afronta à exigência de planejamento técnico prévio em matéria de desenvolvimento urbano; tratamento pontual e fragmentado do tema, sem integração expressa ao Plano Diretor e ao Código de Parcelamento do Solo, o que fragiliza a coerência do ordenamento territorial.

Somados esses aspectos ao vício formal apontado (ingerência na gestão administrativa do Executivo), o PLC 23/2025 não oferece segurança jurídica e apresenta elevado risco de ser declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, caso venha a ser convertido em lei.

III. Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 23, de 2025, é inconstitucional, tanto por ingerência na esfera de gestão administrativa do Poder

Executivo (ao condicionar diretamente a emissão de “Habite-se” e impor prazo para regulamentação), quanto por afronta aos arts. 180, II, e 191 da Constituição do Estado de São Paulo, em razão da ausência de participação comunitária e de estudos técnicos no processo de formulação da norma urbanística.

A Câmara Municipal deve rejeitar a proposição, promovendo seu arquivamento, e, se entender o tema prioritário, encaminhar a demanda ao Poder Executivo para que, no âmbito da revisão ou atualização do Plano Diretor e do Código de Parcelamento do Solo, elabore proposta técnica adequada, com a devida participação popular.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "R. Araújo Machado".

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM