

Porto Alegre, 10 de abril de 2026.

## Orientação Técnica IGAM nº 6.513/2026.

### I. Relatório.

O Poder Legislativo de Ibitinga solicita orientação técnica acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei Complementar nº 7, de 2026, proposto por parlamentares, dispondo sobre o Programa Municipal de Parques e Bosques Urbanos no Município.

### II. Análise técnica.

A matéria tratada no PLC nº 7/2026 insere-se no campo do interesse local, da política urbana e da proteção ambiental, temas que se encontram dentro da competência legislativa municipal. A proposição, sob o prisma material, é compatível com a ordem constitucional e com a Lei Orgânica do Município, desde que permaneça no plano de diretrizes gerais e não se converta em ato concreto de administração.

Esse fundamento aparece de forma expressa na legislação orgânica municipal:

#### Lei Orgânica de Ibitinga, art. 4º, I, II, VIII, X e XII

Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

.....

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

.....

X - preservar e defender, para as presentes e futuras gerações, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida;

.....

XII - dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens;

Assim, o objetivo de fomentar parques e bosques urbanos em áreas públicas municipais é juridicamente legítimo. A criação de espaços verdes com função ecológica, paisagística e recreativa guarda aderência com as competências locais de ordenamento territorial, uso do solo e tutela ambiental.

O primeiro ponto de atenção relevante está na espécie normativa escolhida. A tramitação como projeto de lei complementar não se mostra adequada, porque a matéria, tal como redigida, não altera diretamente o **Código de Posturas**, o **Código de Zoneamento**, o **Código de Parcelamento do Solo** ou o **Plano Diretor**, nem se enquadra em qualquer outra hipótese expressamente reservada à lei complementar pela **Lei Orgânica de Ibitinga**.

O rol local de matérias reservadas à lei complementar é específico:

**Lei Orgânica de Ibitinga, art. 32-A e parágrafo único**

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

I - Código Tributário Municipal;

II - Código de Obras ou de Edificações;

III - Código de Posturas;

IV - Código de Zoneamento;

V - Código de Parcelamento do Solo;

VI - Plano Diretor;

VII - Regime Jurídico dos Servidores e seus Estatutos;

VIII - Código Sanitário;

VIII - Organização da Guarda Municipal;

IX - A criação de cargos, funções e empregos públicos do Poder Executivo.

Parágrafo único. As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal.

Por essa razão, o conteúdo em exame deve ser veiculado por **lei ordinária**, e não por lei complementar. A simples circunstância de a proposta dialogar com temas urbanísticos não a transforma, por si, em matéria reservada ao regime complementar.

Também não se identifica reserva absoluta de iniciativa ao Prefeito para o núcleo temático da proposta, desde que o texto seja depurado. A iniciativa privativa prevista no **art. 34 da Lei Orgânica** alcança criação de cargos, regime de servidores, estrutura administrativa e matéria orçamentária, não abrangendo, por si só, diretrizes gerais de política urbana e ambiental.

Ocorre que o texto atual, em especial o **art. 1º, § 1º**, aproxima-se de uma lei meramente autorizativa e de conteúdo administrativo, ao afirmar que o Poder Executivo poderá aproveitar áreas verdes e outros espaços para a criação de parques e bosques. Essa fórmula é tecnicamente frágil, porque o Executivo já dispõe de competência para gerir seus bens

e executar políticas públicas dentro da legislação vigente; o papel da lei parlamentar, aqui, deve ser o de fixar diretrizes gerais, critérios e salvaguardas.

A redação precisa, portanto, deslocar-se do eixo da autorização administrativa para o eixo da normatização geral. Em vez de “autorizar” o Executivo a aproveitar áreas, a proposição deve estabelecer objetivos, diretrizes e condicionantes para eventual criação, implantação ou qualificação de parques e bosques urbanos, sempre mediante ato próprio do Executivo e precedida de análise técnica.

Há, ainda, um ponto material muito relevante quanto às áreas verdes oriundas de loteamentos. O **art. 152, VI, da Lei Orgânica** determina que as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais mantenham sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos, admitida apenas a flexibilização expressamente prevista na própria norma orgânica.

Isso significa que a implantação de parques e bosques em áreas verdes é juridicamente possível quando preserva a destinação ambiental e paisagística do espaço. Não é juridicamente adequado, porém, utilizar a lei para abrir margem à descaracterização da área verde, convertendo-a em espaço predominantemente institucional, impermeabilizado ou intensamente edificado.

Sob esse ângulo, o **art. 5º** do projeto, embora inspirado por finalidade legítima, está amplo em excesso. A previsão de “equipamentos de segurança, lazer, cultura e esporte”, bem como “acesso e travessia a corpos d’água”, “chuveiros” e outros equipamentos sem filtro técnico expresso, pode levar a intervenções incompatíveis com a função ecológica da área e com a preservação de drenagem, APPs, nascentes e margens.

O texto precisa restringir essas intervenções a equipamentos leves, permeáveis e ambientalmente compatíveis, sempre dependentes de justificativa técnica. Também convém suprimir ou redimensionar previsões como travessias em corpos d’água e chuveiros, que não se harmonizam, de forma geral, com a lógica de parques e bosques urbanos em áreas verdes de loteamentos.

Outro ajuste necessário diz respeito ao **art. 3º, parágrafo único**. A vedação à supressão de vegetação, à ampla impermeabilização do solo e ao prejuízo a recursos hídricos é correta quanto à intenção, mas a redação pode ser aperfeiçoada para evitar termos vagos, como “ampla impermeabilização”, substituindo-os por critérios de incompatibilidade com a função ambiental da área.

Também merece reparo a referência, no **art. 1º, § 2º**, ao “plano de manejo correspondente”. Nem toda área que venha a ser objeto de parque ou bosque urbano contará, necessariamente, com plano de manejo formal; por isso, a redação mais segura é mencionar “plano de manejo ou instrumento técnico equivalente, quando cabível”.

Os documentos encaminhados pelo Executivo, especialmente a manifestação técnica do GAE e o ofício da Secretaria de Habitação e Urbanismo, reforçam outro ponto importante. Segundo essas informações, já permanece, em novos empreendimentos, a exigência de execução de sistema de lazer e urbanização nas diretrizes urbanísticas, de modo que a futura lei não deve alterar obrigações de empreendedores nem interferir no regime técnico-administrativo de aprovação de parcelamentos.

Por isso, o texto recomendado deve deixar claro que a norma não modifica as obrigações urbanísticas já existentes na legislação específica, nas diretrizes urbanísticas e nos atos de aprovação dos empreendimentos. Se a intenção legislativa fosse impor novas obrigações urbanísticas a loteadores ou alterar diretamente o regime de parcelamento do solo, o caminho adequado passaria a ser outro, com forte tendência de enquadramento na legislação complementar urbanística e necessidade de iniciativa do Executivo.

O **art. 6º** é impróprio. O poder regulamentar do Prefeito decorre da própria função administrativa, e a cláusula segundo a qual o Poder Executivo poderá regulamentar a lei por decreto, não acrescenta conteúdo normativo útil nem resolve qualquer questão de validade.

Além de não ser necessária, essa redação enfraquece a técnica legislativa, porque condiciona a própria regulamentação a juízo discricionário que já existe independentemente do dispositivo. A supressão do **art. 6º** é a medida mais correta.

O **art. 7º** é desnecessário. A fórmula genérica segundo a qual as despesas correrão por conta de dotações orçamentárias próprias não é requisito de validade da proposição e não tem utilidade concreta quando a lei não abre crédito, não define programa orçamentário específico e não cria despesa obrigatória imediata.

Na hipótese aqui examinada, a lei, se ajustada para o plano de diretrizes, não gera automaticamente desembolso vinculante. A implantação futura de parques e bosques dependerá de planejamento, conveniência administrativa, disponibilidade física da área, compatibilidade urbanístico-ambiental e execução orçamentária regular, razão pela qual o dispositivo pode ser suprimido sem prejuízo jurídico.



A realização de audiência pública é providência recomendável e tecnicamente coerente com a relevância urbanística e ambiental da matéria. Essa providência dialoga com o **art. 152, I, da Lei Orgânica**, que assegura a participação comunitária no estudo e na solução de problemas, planos, programas e projetos relacionados ao desenvolvimento urbano.

Para viabilizar a matéria por iniciativa parlamentar, com técnica normativa mais segura, sem invadir a esfera de gestão e sem exigir lei complementar, segue minuta de substitutivo ajustada para **projeto de lei ordinária**:

PROJETO DE LEI  
(SUBSTITUTIVO)

Estabelece diretrizes para a criação, implantação e qualificação de parques e bosques urbanos em áreas públicas do Município de Ibitinga.

Art. 1º Esta Lei estabelece diretrizes para a criação, implantação e qualificação de parques e bosques urbanos em áreas públicas do Município de Ibitinga, com vistas à preservação ambiental, ao lazer, à educação ambiental e à melhoria da qualidade de vida da população.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, consideram-se parques e bosques urbanos os espaços públicos predominantemente verdes destinados à preservação, contemplação, recreação e convivência, observadas a legislação urbanística e ambiental aplicável.

Art. 2º São diretrizes da atuação do Município para a criação, implementação e qualificação de parques e bosques urbanos:

- I - preservação da função ecológica, paisagística e social do espaço;
- II - recuperação de áreas degradadas;
- III - recomposição da vegetação, preferencialmente com espécies nativas;
- IV - manutenção da permeabilidade do solo e do adequado escoamento das águas pluviais;
- V - proteção de nascentes, cursos d'água, áreas de recarga e margens;
- VI - promoção de acessibilidade e uso público compatíveis com as características ambientais da área;
- VII - estímulo à educação ambiental e ao uso sustentável do espaço urbano.

Art. 3º A criação, implantação ou qualificação de cada parque ou bosque urbano dependerá de avaliação técnica pelos órgãos municipais competentes, observados:

I - a destinação originária da área e as restrições decorrentes do parcelamento do solo;

II - a compatibilidade com o planejamento urbanístico e ambiental do Município;

III - a preservação da fauna, da flora, dos recursos hídricos e das condições de drenagem;

IV - a viabilidade de implantação, operação, segurança e manutenção do espaço.

§ 1º A utilização de áreas verdes oriundas de loteamentos não poderá descaracterizar sua destinação originária nem contrariar a legislação municipal aplicável.

§ 2º Quando cabível, serão observados plano de manejo ou instrumento técnico equivalente.

§ 3º O disposto nesta Lei não altera as obrigações urbanísticas dos empreendedores previstas na legislação municipal específica, nas diretrizes urbanísticas e nos atos de aprovação dos empreendimentos.

Art. 4º Poderão ser previstos, mediante justificativa técnica e desde que compatíveis com as características da área:

I - trilhas e percursos para caminhada;

II - estruturas cicloviárias leves;

III - mirantes, bancos, lixeiras, bebedouros e sanitários;

IV - equipamentos leves de lazer, esporte e educação ambiental;

V - sinalização e mobiliário de apoio à visitação.

Parágrafo único. Ficam vedadas intervenções que:

I - promovam supressão de vegetação em desacordo com a legislação aplicável;

II - ocasionem impermeabilização incompatível com a função ambiental da área;

III - comprometam nascentes, cursos d'água, áreas de recarga, drenagem ou estabilidade do terreno;

IV - descaracterizem a predominância verde do espaço.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

A redação substitutiva apresentada preserva o espaço de iniciativa parlamentar, porque fixa diretrizes gerais e salvaguardas de política urbana e ambiental, sem impor atos concretos de gestão, sem criar órgãos, cargos ou atribuições administrativas e sem alterar o regime jurídico do parcelamento do solo. Ao mesmo tempo, compatibiliza a matéria com a proteção das áreas verdes, com a necessidade de avaliação técnica e com a atuação executiva

posterior.

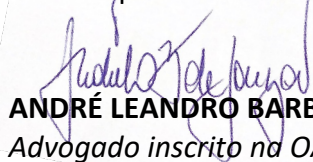
### III. Conclusão.

A matéria possui fundamento jurídico-material e é compatível com a competência municipal para proteção ambiental, ordenamento territorial e disciplina do uso de bens públicos. No estado atual, porém, o PLC nº 7/2026 não está tecnicamente ajustado, porque foi veiculado como **lei complementar** sem enquadramento no **art. 32-A da Lei Orgânica**, contém redação de feição meramente autorizativa, exige compatibilização mais rigorosa com a destinação das áreas verdes de loteamentos, apresenta impropriedade no **art. 6º** e traz cláusula desnecessária no **art. 7º**.

Realizados os ajustes apontados, preferencialmente por substitutivo integral com adequação da espécie normativa para **projeto de lei ordinária**, a proposta reunirá condições jurídicas e técnicas para deliberação parlamentar.

Reforça-se, por derradeiro, a necessidade de audiência pública para discussão do projeto (pós apresentação de substitutivo), inclusive com convite ao Poder Executivo e aos conselhos municipais (plano diretor e plano diretor de turismo), quando da tramitação da matéria na Comissão de Obras e S. Públicos, Ocupação e Parcelamento do Solo.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "André Leandro Barbi de Souza". The signature is written over a white rectangular area that is slightly tilted and has a faint border.

**ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA**

*Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755*

*Sócio-Diretor do IGAM*