Porto Alegre, 21 de julho de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 15.291/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Ibitinga solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: "Dispõe sobre o perímetro urbano do Município de Ibitinga, e dá outras providências".

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal[1] e a Lei Orgânica Municipal[2] quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre matérias de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município, considerando que o projeto de lei em análise versa sobre alteração do perímetro urbano, infere-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, pois se trata de serviço realizado pelos órgãos competentes para a matéria, também com respaldo na Lei Orgânica Municipal:

> Art. 29. Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:
> (...)
> XV - delimitar o perímetro urbano;
> (...)

[1] Art. 30. Compete aos Municípios:
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;

[2] Art. 4º 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;

Fone/WhatsApp: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br

> Art. 56. Compete ao Prefeito, entre outras atribuições:
> (...)
> XXI - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos;

Explique-se apenas que o destaque dado à sanção do Prefeito, em negrito e sublinhado duplo na transcrição do *caput* do art. 29 da Lei Orgânica Municipal visa ressaltar que, ao deliberar e votar sobre matérias de interesse local como as abrangidas pelo art. 4º da L.O.M., a Câmara exercerá a sua função legislativa mesmo que em proposições que sejam privativas do Executivo ou que tenham provindo daquele Poder. Sendo assim, infere-se legítima a iniciativa do Executivo para a proposição em análise.

Sobre o processo legislativo, o inciso IV do art. 32-A da Lei Orgânica do Município dispõe que o "Código de Zoneamento" é matéria de lei complementar:

> Art. 32-A. São objetos de leis complementares as seguintes matérias:
> (...)
> IV - Código de Zoneamento;
> (...)
> Parágrafo único. As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara Municipal. (PARÁGRAFO INCLUÍDO PELA EMENDA Nº 17, de 08/07/2008)

Embora o projeto de lei não esteja formalmente denominado como "Código", infere-se que se trata do zoneamento do território do Município. E, de qualquer forma, chama-se atenção para os demais requisitos de aprovação das leis complementares, tais como o voto favorável da maioria absoluta dos vereadores.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, o projeto de lei em exame tem como objeto alterar o perímetro urbano no território do Município, o que abre possibilidade de novos processos de urbanização.

É importante ficar claro é que, no âmbito do planejamento territorial, os processos de parcelamento do solo (modalidades de loteamentos e desmembramentos) só podem ocorrer em área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, conforme o art. 3º da Lei Federal nº 6.766, de 1979:

> Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal.

É por este motivo que os Municípios estabelecem e alteram a sua legislação, a fim de incluir novas áreas em seu perímetro urbano, como zona urbana, de expansão urbana

ou de urbanização específica. E, outrossim, para que uma área seja caracterizada como urbana, é preciso reunir pelo menos dois dos requisitos no art. 32 da Lei Federal nº 5.172, de 1966 (Código Tributário Nacional - CTN):

> Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.
> § 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:
> I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
> II - abastecimento de água;
> III - sistema de esgotos sanitários;
> IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
> V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.
> § 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (grifou-se)

Portanto, para caracterizar uma área como urbana, pelo menos dois dos requisitos da lei devem se fazer presentes, a fim de receber novos empreendimentos como loteamentos e de expansão habitacional e territorial.

Tal medida é possível, porém, esclareça-se apenas que se tal medida implicar em alteração no zoneamento no sentido de ampliação do perímetro urbano, será necessário observar o art. 42-B da Lei Federal nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade:

> Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> (...)
> § 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Fone/WhatsApp: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br

> § 2º **Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo**. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)
> § 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano **ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições**. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) (grifou-se)

A Constituição Federal, ao atribuir ao Município a promoção do adequado ordenamento territorial através de planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como a execução da política de desenvolvimento urbano, deixa claro que tais atribuições deverão ser exercidas em consonância com diretrizes gerais fixadas em lei, visando a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar e a participação de seus habitantes, nos termos do já citado art. 30, inciso VIII, e do art. 182, *caput*, §§ 1º e 2º da CF[3].

A regulamentação do art. 182 da Constituição Federal e o estabelecimento de diretrizes gerais da política urbana, normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, couberam ao Estatuto da Cidade.

A instrução do processo legislativo pode exigir a prévia observância do disposto nos incisos II e XIII do art. 2º, no § 4º do art. 40 e no inciso II do art. 43 do Estatuto da Cidade, que estabelecem:

> Art. 2º [...]
> (...)
> 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;
> (...)
> XIII – **audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos** ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; (grifou-se)
>
> Art. 40. [...]

[3] Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
§ 1º. **O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes** , é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (grifou-se)
§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

(...)
§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – **a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade**; (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)

Pelo arquivo encaminhado para análise é possível aferir a informação de que a matéria foi levada ao conhecimento da população do Município. De qualquer forma, reitera-se que este procedimento de oitiva e anuência da população é pertinente, haja vista que poderão ocorrer alterações no ordenamento territorial do Município, o que afetará a ordenação de atividades, representada pelos usos que passam a ser permitidos em cada zona, refletindo diretamente, assim, na própria qualidade de vida da população.

Considerando que esta alteração no perímetro urbano se trata de uma nova diretriz instituída para o território do Município com a delimitação descrita no projeto de lei em exame, de fato tal alteração viria a demandar conhecimento e concordância dos habitantes do Município. Apenas a título de exemplo, cita-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sobre a importância das audiências públicas, conforme demonstra a ementa a seguir transcrita:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI COMPLEMENTAR Nº 5.270, DE 30 DE ABRIL DE 2024, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA - AUTONOMIA MUNICIPAL - CARÁTER NÃO ABSOLUTO - OBSERVÂNCIA DO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL - EXPANSÃO DO PERÍMETRO URBANO - **PROCESSO LEGISLATIVO DESACOMPANHADO DE PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA** E PLANEJAMENTO TÉCNICO - VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 180, II, 181 E 191, COMBINADO COM ART. 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE, COM EFEITO EX TUNC, TORNADA DEFINITIVA A LIMINAR. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2322463-86.2024.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/05/2025; Data de Registro: 22/05/2025) (grifou-se)

Destarte, depreende-se que o Município somente poderá dispor sobre a política urbana no seu território se observadas as diretrizes gerais impostas pela legislação federal, entre as quais se destaca a oitiva da população, conforme art. 43, inciso II, do Estatuto

Fone/WhatsApp: (51) 3211-1527 - Site: www.igam.com.br

da Cidade[4], no que respeita à participação da comunidade por meio de audiência pública convocada para esse fim.

Por oportuno, comente-se apenas que este Município conta com mais de vinte mil habitantes[5], portanto, a rigor, está obrigado a possuir plano diretor como instrumento que dirige o planejamento e o desenvolvimento urbano[6]. Ainda assim, mesmo que, por exemplo, se o Município possuísse apenas uma antiga lei de zoneamento e diretrizes urbanas e não formalmente o seu plano diretor, os dispositivos legais acima citados, quais sejam, o § 1º do art. 182 da Constituição Federal, o art. 42-B do Estatuto da Cidade, poderiam se aplicar a este Município.

III. Ante o exposto, em conclusão, ressalvada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a formação da convicção dos membros desta Câmara e, ainda, ressalvada a soberania do Plenário, opina-se que o Projeto de Lei Complementar nº 11, de 2025, possui objeto materialmente viável para seguir os demais trâmites do processo legislativo nesta Casa.

O IGAM permanece à disposição.

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

[4] 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)

[5] População do Município de Ibitinga (IBGE, 2022): 60.033 pessoas; estimada para 2024: 61.908.
Fonte: < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ibitinga/panorama > acesso nesta data.

[6] Estatuto da Cidade:
Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:
I – com mais de vinte mil habitantes; (grifamos)