

Porto Alegre, 26 de fevereiro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 4.746/2025

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei Complementar nº 3, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que tem como ementa: “Altera o Artigo 14 da Lei Complementar nº 61/2020, que dispõe sobre o plano de uso e ocupação do solo urbano de Três Passos”.

II. Preliminarmente, constata-se que esta matéria encontra-se prevista nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre determinados assuntos de interesse local.

Da mesma forma, considerando que a proposição versa sobre alteração à lei local de uso e ocupação do solo, constata-se que se refere à prestação de serviços públicos, depreendendo-se legítima, portanto, a iniciativa do Executivo, também com respaldo na Lei Orgânica Municipal³.

Outrossim, observa-se o acolhimento da orientação para, sempre que possível, elaborar-se a legislação de maneira sistêmica, isto é, observando se já existe alguma norma no Município que dispõe sobre a mesma matéria. Isso evita a coexistência de várias normas dispendendo sobre o mesmo assunto ou assuntos afins que possam estar reunidos na mesma norma e, em consequência, a necessidade de realizar uma futura consolidação de leis no Município, até porque esta orientação vai ao encontro da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dispõe sobre a redação, elaboração, alteração e consolidação das leis:

¹ 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;

² Art. 4º Ao Município compete prover tudo que concerne ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

XXIV - quanto aos assuntos de urbanismo:

(...)

c) dispor sobre loteamento e arruamento em terrenos particulares, obedecida a legislação Federal pertinente;

³ Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - planejar e **promover a execução dos serviços públicos municipais**;

(...)

XVIII - **aprovar projetos de edificações e planos de loteamento**, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos; (grifou-se)

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa. (destacamos)

Sobre a formalização de um projeto de lei para alterar a lei de uso e ocupação do solo, considerando que o art. 73 da Lei Orgânica Municipal dispõe expressamente sobre o processo legislativo das leis complementares para determinadas matérias. Sendo assim, as atualizações ou alterações devem seguir o mesmo rito, chamando-se atenção também para outros requisitos de tramitação, entre os quais se inclui a maioria absoluta para aprovação:

Art. 73 São leis complementares:

I - código de obras;

II - código de posturas;

III - código tributário;

IV - plano diretor;

V - código do meio ambiente;

VI - estatuto do servidor público;

VII - a lei que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; e (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 12/2023)

VIII - a lei que dispuser sobre as regras de aposentadorias do servidor titular de cargo efetivo e pensão por morte do segurado. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 12/2023)

§ 1º O quorum para aprovação das leis complementares é o da maioria absoluta. (grifamos)

Como se observa da transcrição acima, embora, a rigor, a matéria de uso e ocupação do solo não está entre aquelas elencadas pela L.O.M. como sujeita ao processo legislativo das leis complementares. De qualquer forma, porém, considerando que a lei a ser alterada é uma lei complementar, a proposição destinada a alterá-la deve seguir o mesmo rito.

Feitos esses esclarecimentos preliminares sobre a competência do Município, a legitimidade da iniciativa do Executivo e a adequação do processo legislativo, sob o ponto de vista material, informa-se apenas que o conjunto das áreas institucionais, áreas verdes e áreas correspondentes às vias de circulação devem alcançar o mínimo de 35% da área total do empreendimento, de acordo com a Lei Estadual nº 10.116, de 1994, que dispõe sobre o desenvolvimento urbano:

Art. 20 - A percentagem de áreas destinadas ao sistema viário e à implantação de equipamentos urbanos e comunitários será proporcional às densidades populacionais previstas para a gleba, e nunca inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da mesma, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000m² (quinze mil metros quadrados), caso em que esta percentagem poderá ser reduzida.

De acordo com José Afonso da Silva⁴, “As regras, mais ou menos, são do seguinte teor: da área total do plano de arruamento e loteamento serão destinados, no mínimo: I – 20% para vias de circulação; II – 15% para áreas verdes; III – 5% para áreas institucionais”. A título de exemplo, cita-se decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, que esclarece o dever de ser “[...] resguardado o percentual de 35% da área ao Poder Público, no caso de loteamento, porém, levando-se em conta a área como um todo, e não como lotes autônomos.”⁵

Portanto, a avaliação de forma técnica e legal para a instalação, dimensionamento e espessura de áreas verdes para fins de isolamento das zonas circunvizinhas de possíveis efeitos de poluição (inciso II do art. 14 da LC 61, de 2020), assim como os arruamentos ou a colocação de outras barreiras geográficas (inciso V) não pode resultar em diminuição daqueles percentuais definidos em lei.

Sobre a alteração do inciso III do art. 14 da LC nº 61, de 2020, teoricamente, a possibilidade de intervenção em APP existe, mas desde que sob condições que o próprio Código Florestal descreve:

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.
§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

(...)

Art. 9º É permitido o acesso de pessoas e animais às Áreas de Preservação Permanente para obtenção de água e para realização de atividades de baixo impacto ambiental. (grifou-se)

Sendo assim, considera-se pertinente tecer algumas considerações sobre as APPs. As Resoluções nº 303, de 20 de março de 2002 e nº 369, de 28 de março de 2006, ambas do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) dispõem, respectivamente, sobre parâmetros, definições e limites das APPs e sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção nas mesmas áreas.

Nas considerações preliminares da Resolução nº 369/2006, o próprio CONAMA assevera que as APPs, como sua denominação indica, são caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto. Entretanto, em nome do desenvolvimento sustentável e do uso da propriedade à luz de sua função social, cria exceções à regra, possibilitando a intervenção nestas áreas, mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, devendo-se enquadrar a obra ou atividade como empreendimento de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental.

De acordo com o art. 2º da Resolução nº 369/2006, o órgão ambiental poderá autorizar a intervenção nas APPs, mediante procedimento administrativo autônomo e prévio,

⁴ SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. 4ª ed. rev. e atual. São Paulo, Malheiros, 2006, p. 337.

⁵ TJSC. Apelação Cível nº 1996.006965-8, de Brusque. Órgão Julgador: Segunda Câmara de Direito Comercial, Relator: Alcides Aguiar. DJ: 27/08/1997.

devendo-se enquadrar a construção, que deve trazer algum benefício à população local, como empreendimento de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental. Assim, segundo a Resolução nº 369/2006 do CONAMA, todas as obras, planos e atividades de **utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental**, podem obter autorização do órgão ambiental para intervenção em APP, desde que atendidas determinadas condições.

O Código Florestal dispõe em seu art. 3º sobre os conceitos de utilidade pública, interesse social e atividades eventuais ou de baixo impacto ambiental, destacando-se as seguintes situações que permitem, com ressalvas, as intervenções em APP. Portanto, a depender de qual seja a finalidade, existe alguma possibilidade de atividade se enquadrar nas definições acima transcritas.

De resto, constata-se que as alterações e acréscimos pretendidos contêm apenas texto explicativo em relação à redação original da lei alterada.

III. Ante o exposto, em conclusão, respeitada 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, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela viabilidade para o Projeto de Lei Complementar nº 3, de 2025, ora analisado, 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