

Porto Alegre, 04 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 24.742/2025.

I. O Poder Legislativo do Município de Três Passos solicita análise e orientação técnica acerca do Projeto de Lei nº 143, de 2025, de autoria do Poder Executivo, que “Altera a Lei Municipal nº 4.591, de 07 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a instituição do Programa de Incentivo ao Licenciamento Ambiental para atividades de impacto local”.

II. Análise técnica

Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a Constituição Federal:

Art. 23. É **competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**;

VII - **preservar as florestas, a fauna e a flora**; (grifou-se)

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

Por sua vez, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul dispõe o seguinte quanto às atribuições legislativas dos Municípios:

Art. 13 - É **competência do Município**, além da prevista na Constituição Federal e ressalvada a do Estado:

I - **exercer o poder de polícia administrativa nas matérias de interesse local**, tais como proteção à saúde, aí incluídas a vigilância e a fiscalização sanitárias, e **proteção ao meio-ambiente**, ao sossego, à higiene e à funcionalidade, **bem como dispor sobre as penalidades por infração às leis e regulamentos locais**; (grifou-se)

A Lei Orgânica do Município reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor em seu art. 13, incisos I a III, e art. 14, incisos X e XI, sobre a competência privativa e concorrente deste ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de seu interesse local:

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**;

II - suplementar a legislação Federal e Estadual no que couber;

(...)

VIII - dispor sobre a organização e **execução dos serviços locais**;

(...)

XXVII - **estabelecer e impor penalidades por infrações das suas leis e regulamentos**;

(...)

Art. 5º **É de competência administrativa comum do Município**, da União e do Estado, observada a Lei Complementar Federal, o exercício das seguintes medidas:

(...)

V - **preservar as florestas, a flora e a fauna**;

VI - **proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas**; (grifou-se)

Demonstrada a competência legiferante do Município e considerando, ainda, que a proposição em análise versa sobre a execução de ações e serviços como fiscalizações, autuações, processamento e aplicação de penalidades por servidores dos órgãos da estrutura administrativa municipal, depreende-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos do art. 87 da Lei Orgânica Municipal¹.

Ainda do ponto de vista da iniciativa, o projeto é adequado, pois parte do Chefe do Poder Executivo e cuida de política pública ambiental associada a benefícios tributários (descontos em taxas), tema que, na prática municipal, é tratado como de iniciativa reservada ao Executivo, especialmente quando conectado ao Código Tributário Municipal.

¹ Art. 87. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

X - planejar e **promover a execução dos serviços públicos municipais**; (grifou-se)

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, o Projeto de Lei nº 143/2025, de iniciativa do Prefeito, altera a Lei Municipal nº 4.591/2011 (Programa de Incentivo ao Licenciamento Ambiental) para:

a) revogar o § 1º do art. 4º da lei atual; e

b) redefinir os arts. 5º, 6º e 7º, concedendo desconto de 50% na taxa da futura “Licença Ambiental Corretiva” para MEI, Microempresas e empreendimentos de bovinocultura leiteira não abrangidos pelo art. 4º da Lei 4.591/2011.

A matéria insere-se na competência municipal de proteção ao meio ambiente e de incentivo ao desenvolvimento local, a ser disciplinada por legislação ordinária, em consonância com a Lei Orgânica deste Município:

Art. 8º O Município de Três Passos incentivará com prioridade:

I - o desenvolvimento industrial, comercial e agrícola;

II - o ensino fundamental que será público e gratuito;

III - o meio ambiente, disciplinado em Legislação ordinária;

A exposição de motivos esclarece que o Código Tributário Municipal deixará de ter a “licença de regularização” com taxa em dobro, passando a instituir a “Licença Ambiental Corretiva”, que reunirá as três fases do licenciamento (LP, LI e LO), com caráter punitivo para empreendimentos irregulares. O próprio Executivo informa que essa alteração será feita por meio do Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, que revisa as taxas ambientais no CTM.

Há, portanto, relação de dependência normativa: o PL 143/2025 concede desconto de 50% sobre a taxa de uma licença (“Licença Ambiental Corretiva”) que, pelo que consta, só será juridicamente criada e estruturada no PLC nº 11/2025. Se o PL 143/2025 for aprovado e sancionado antes da aprovação e vigência da lei complementar tributária, produzirá dispositivo de difícil aplicação prática, pois remeterá a uma taxa ainda inexistente no ordenamento municipal.

Para evitar esse problema de técnica legislativa, duas cautelas são recomendáveis:

a) observância da ordem de votação indicada pelo próprio Executivo,

aprovando-se primeiramente o PLC nº 11/2025 e, em seguida, o PL nº 143/2025; e

b) emenda ao art. 3º do PL 143/2025, para condicionar sua vigência à entrada em vigor da Lei Complementar nº 11/2025 (ou ao dispositivo específico do CTM que institua a taxa da Licença Ambiental Corretiva).

Do ponto de vista tributário-financeiro, o PL 143/2025 reduz a arrecadação potencial da taxa da Licença Ambiental Corretiva ao fixar, por lei, um desconto de 50% para três grupos de contribuintes (MEI, Microempresas e determinados produtores de bovinocultura leiteira). Trata-se, em termos de finanças públicas, de renúncia de receita tributária em relação a um universo de sujeitos passivos, ainda que com justificativa extrafiscal (incentivo à regularização ambiental e apoio a pequenos empreendedores).

A legislação de responsabilidade fiscal exige que renúncias de receita sejam acompanhadas de estimativa de impacto na arrecadação e de demonstração de compatibilidade com o equilíbrio fiscal, o que normalmente se materializa por meio de nota técnica ou informação da área fazendária do Executivo. Ademais, o art. 120 da Lei Orgânica, ao tratar do sistema orçamentário municipal (PPA, LDO e LOA), reforça a necessidade de coerência entre as políticas setoriais e o planejamento orçamentário-fiscal, ainda que não trate expressamente de renúncia de receita.

Nesse contexto, é prudente que a Câmara exija do Executivo, como condição para a deliberação segura sobre o mérito, a apresentação de:

a) estimativa do impacto da concessão do desconto de 50% nas receitas de taxas ambientais, com base em séries históricas de licenciamento corretivo e projeção de demanda;

b) manifestação da Secretaria de Finanças/Planejamento sobre a compatibilidade da medida com as metas fiscais vigentes; e

c) indicação se há necessidade de ajuste na LDO/LOA vigentes ou se o impacto é irrelevante ou já absorvido na programação financeira.

Do ponto de vista material, a concessão de benefício diferenciado a MEI, Microempresas e bovinocultura leiteira encontra amparo em critérios de política pública (capacidade contributiva, apoio a pequenos produtores, relevância econômica local e

estímulo à formalização). A diferenciação de tratamento é juridicamente aceitável desde que fundada em critérios objetivos e gerais, como ocorre ao se vincular o benefício a categorias jurídicas já definidas em legislação federal (MEI e Microempresa) e a um setor produtivo específico relevante para o Município.

O ponto sensível é a combinação entre o caráter punitivo da Licença Ambiental Corretiva (descrita como sanção ao funcionamento irregular) e o desconto de 50% na respectiva taxa para determinados contribuintes. Do ponto de vista jurídico, não há vedação em graduar sanções tributárias ou de polícia administrativa em função do porte econômico do infrator, especialmente quando o objetivo explícito é incentivar a regularização de pequenos empreendimentos.

Contudo, do ponto de vista de coerência da política ambiental, a Câmara pode discutir se o desconto não esvazia em demasia a função dissuasória da nova taxa corretiva.

Nesse sentido, seriam cabíveis dois aperfeiçoamentos por emenda:

a) limitar expressamente o benefício de 50% a uma única Licença Ambiental Corretiva por empreendimento, para evitar que o desconto se converta em estímulo recorrente à irregularidade; e

b) incluir no texto a remissão expressa às definições de Microempreendedor Individual e Microempresa constantes da legislação federal aplicável, evitando dúvidas interpretativas locais.

Quanto à revogação do § 1º do art. 4º da Lei nº 4.591/2011, é indispensável que as comissões temáticas da Câmara examinem o teor atual desse parágrafo, a fim de verificar se sua eliminação não suprime condicionantes ambientais importantes ou contrapartidas ao benefício já existente. Sem esse cotejo, corre-se o risco de aprovação de revogação materialmente relevante sem plena compreensão de seus efeitos.

Em síntese, não se identificam, a partir dos elementos disponíveis, vícios formais de iniciativa ou de competência no PL 143/2025, nem afronta direta à Lei Orgânica. Os principais pontos de atenção são a correta articulação com o PLC nº 11/2025 (para que o benefício incida sobre taxa efetivamente existente), o atendimento às exigências de responsabilidade fiscal quanto à renúncia de receita, e o aperfeiçoamento da técnica legislativa para preservar a coerência da política ambiental e a clareza dos beneficiários.

III. Conclusão

A Câmara Municipal de Três Passos pode aprovar o PL nº 143/2025, pois ele é formalmente compatível com a Lei Orgânica e com a competência municipal em matéria ambiental e tributária, desde que:

a) o Projeto de Lei Complementar nº 11/2025, que altera o Código Tributário Municipal e institui a taxa da Licença Ambiental Corretiva, seja aprovado e entre em vigor previamente ou, no mínimo, que a vigência do PL 143/2025 seja condicionada, por emenda, à vigência daquela lei complementar;

b) o Executivo apresente estimativa de impacto e manifestação fazendária demonstrando que a renúncia de 50% da taxa é compatível com o equilíbrio fiscal; e

c) sejam consideradas emendas para

i) limitar o desconto de 50% a uma única Licença Ambiental Corretiva por empreendimento, (ii) remeter expressamente às definições legais de MEI e Microempresa, e (iii) confirmar, após análise do conteúdo do § 1º do art. 4º da Lei nº 4.591/2011, se a revogação proposta não suprime salvaguardas ambientais relevantes.

Com essas cautelas, o projeto mostra-se juridicamente viável e alinhado à função de incentivo à regularização ambiental de pequenos empreendimentos.

O IGAM permanece à disposição.



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