



Porto Alegre, 16 de junho de 2023.

### Orientação Técnica IGAM nº 14.485/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Jóia solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 4.666, de 2023, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Urbaniza área para implantação do Loteamento Bela Vista II”.

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

Demonstrada a competência legiferante do Município, considerando que o projeto de lei em análise versa sobre zoneamento urbano e aprovação de loteamento, infere-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, pois se trata de serviço realizado pelos órgãos competentes para a matéria<sup>3</sup>.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, sob o ponto de vista material, explique-se que o que caracteriza uma área como urbana ou rural é o uso. Portanto, nem sempre uma área urbana ou de expansão urbana tem superfície contínua, isto é, podem haver enclaves ou “ilhas” urbanas encravadas em área rural ou vice-versa.

O que é importante ficar claro é que, no âmbito do planejamento territorial, caso venham a ocorrer futuramente processos de parcelamento do solo na área objeto da inclusão no

---

<sup>1</sup> 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**; (grifou-se)

<sup>2</sup> Art. 5º - **Ao Município compete** promover tudo quanto diga respeito 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**;

(...)

XIII - **planejar o uso e a ocupação do solo em seu território nas zonas urbana e rural**;

XIV - estabelecer normas de edificação e demolição, **de loteamento**, de arruamento e **de zoneamento urbano e rural**, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observada a Lei Federal; (grifou-se)

<sup>3</sup> Art. 41 - Compete ao Prefeito Municipal, privativamente:

(...)

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

perímetro urbano, as modalidades (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 19 de dezembro de 1979<sup>4</sup>, e que para uma área ser caracterizada como urbana, é preciso reunir pelo menos dois dos requisitos no art. 32 da Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional):

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.

(grifos nossos)

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.

Por oportuno, explique-se que mesmo quando o uso seja destinado à moradia, mas ocorrerem usos de agricultura, pecuária, extrativismo ou mesmo a agroindústria, deverão valer os seguintes dispositivos da Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra):

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "**Imóvel Rural**", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que **se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial**, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada; (grifou-se)

Semelhante conceito é o que consta do Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945, que dispõe sobre a organização da vida rural:

<sup>4</sup> 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**. (grifou-se)

Art. 1º [...]

(...)

§ 2º **Estabelecimento rural é o imóvel, situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da terra, à extração de matérias primas de origem vegetal, à criação ou melhoria de animais e à industrialização conexas ou acessória dos produtos derivados dessas atividades.** (grifou-se)

Por oportuno, a Lei Federal nº 6.766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo, não permite loteamentos em terrenos sob determinadas condições:

Art. 3º [...]

Parágrafo único - **Não será permitido o parcelamento do solo:**

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - **em áreas de preservação ecológica** ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. (grifou-se)

Observa-se que estes conceitos convergem com o que consta no art. 2º do projeto de lei em exame como condição para liberação das vendas do Loteamento Bela Vista II, além das condições já descritas no art. 32 do CTN para passar a considerar a área como urbana.

Por sua vez, para definir, delimitar ou alterar o seu perímetro urbano, os Municípios devem observar o art. 42-B da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho 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)

§ 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)



Neste sentido, necessário se faz dizer que 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<sup>5</sup>.

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.

Outrossim, outro aspecto convém ser abordado: considerando, ainda, que a redefinição dos limites da zona urbana para o fim de incluir outras áreas, desde que dotadas dos caracteres para tal ou da infraestrutura para recebê-los, fará com que tais áreas passem a reunir os requisitos da legislação tributária para fins de cobrança do IPTU no futuro, este fato poderá afetar a coletividade que nela reside.

A instrução do processo legislativo sobre a matéria ainda exige a prévia observância do disposto no § 5º do art. 177 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, que estabelece:

Art. 177. [...]

(...)

**§ 5º Os Municípios assegurarão a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território, bem como na elaboração e implementação dos planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes.** (grifou-se)

A mensagem justificativa do projeto de lei em análise informa a realização de audiência pública, mas não diz em qual data. De qualquer forma, ressalta-se que a realização deste procedimento de oitiva da população é pertinente, haja vista que poderão ocorrer alterações no ordenamento territorial do Município, afetando a ordenação de atividades e a qualidade de vida da população.

Explica-se que esta alteração para inclusão de uma área no perímetro urbano consiste em uma nova diretriz instituída para o território do Município, o que viria a demandar conhecimento e concordância dos habitantes do Município.

---

<sup>5</sup> 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.

A título de exemplos, cita-se decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, conforme demonstram as ementas a seguir transcritas:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 456/2006, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO NORTE, QUE INSTITUI O **PLANO DIRETOR**. EMENDA LEGISLATIVA Nº 005/2006, QUE ALTERA SUBSTANCIALMENTE A REDAÇÃO ORIGINAL DO ART. 38, QUE **DISPÕE ACERCA DO ZONEAMENTO URBANO**. DESRESPEITO, PELO LEGISLADOR NORTENSE, À **NORMA QUE DETERMINA A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NO PLANEJAMENTO URBANO, EM TODAS AS FASES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA LEI. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL**. VÍCIO QUE AFETA UNICAMENTE O DISPOSITIVO LEGAL ALTERADO PELA EMENDA MODIFICATIVA. OFENSA AOS ARTIGOS 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 177, PARÁGRAFO 5º, DA CARTA POLÍTICA DO ESTADO. **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70022471999, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Osvaldo Stefanello, Julgado em 02/06/2008) (grifou-se)

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO POLÊSINE. LEI MUNICIPAL N.º 440/2004. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA **DISPONDO SOBRE ORGANIZAÇÃO DE SOLO URBANO**. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, 10 E 82, VII, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS**. AFRONTA AOS ART. 176 E 177, § 5º TAMBÉM DA CARTA ESTADUAL. 1) Padece de vício formal a Lei Municipal n.º 440/2004, de iniciativa Legislativa que dispõe sobre organização de solo urbano, porquanto determina o art. 82, VII da Constituição Estadual que tal iniciativa compete privativamente ao chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, art. 10 também da Carta Estadual. 2) **Afronte também aos arts. 176 e 177, § 5º da Constituição Estadual, visto que a referida norma municipal não observou dispositivo que assegura a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas. ACÇÃO PROCEDENTE**. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010133213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 21/11/2005)

Destarte, depreende-se que o Município somente poderá dispor sobre a política urbana 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 da Cidade<sup>6</sup>, no que respeita à participação da comunidade por meio de audiência pública convocada para esse fim.

Por oportuno, comente-se apenas que o Município consulente não conta com mais de vinte mil habitantes<sup>7</sup>, portanto, a rigor, não está obrigado a possuir plano diretor como

<sup>6</sup> 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)

<sup>7</sup> População do Município de Jóia (IBGE, 2010): 8.331 habitantes; população estimada para 2021: 8.571.  
Fonte: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/joia/panorama> > acesso nesta data.



instrumento que dirige o planejamento e o desenvolvimento urbano<sup>8</sup>.

Ainda assim, mesmo se o Município não possuir 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 e o § 5º do art. 177 da Constituição Estadual, deveriam se aplicar a este Município.

Por último, consoante apontado na Orientação Técnica nº 13.762, de 12 de junho de 2023, houve muitas revogações no âmbito, sendo recomendável verificar o que está em vigor e o que não está, por questão de segurança jurídica e a fim de se certificar que a matéria do projeto de lei analisado estaria conforme o ordenamento vigente e não estaria em conflito com nenhuma norma.

III. Diante do exposto, consideradas as observações acima, opina-se que o Projeto de Lei nº 4.666, de 2023, possui objeto materialmente viável, podendo então seguir os demais trâmites do seu processo legislativo até a deliberação de mérito do Plenário desta Câmara Municipal.

Por fim, atenta-se somente para a pertinência de: deliberar a confirmar da realização de audiência pública no âmbito do Poder Executivo, procedimento possível para legitimar eventuais alterações do planejamento urbanístico do Município, apenas por analogia com o que dispõe a legislação da matéria; bem como verificar a questão das revogações de normas que porventura tenham relação com a matéria do projeto de lei ora analisado.

O IGAM permanece à disposição.

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

---

<sup>8</sup> Estatuto da Cidade:  
Art. 41. **O plano diretor é obrigatório para cidades:**  
I – com mais de vinte mil habitantes; (grifou-se)