



Porto Alegre, 19 de junho de 2020.

### **Orientação Técnica IGAM nº 30.452/2020**

I. O Poder Legislativo do Município de Agudo solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei Complementar nº 2, de 2020, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: “Dispõe sobre o parcelamento do solo para o chaceamento de sítios de recreio no Município de Agudo e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se prevista nas competências conferidas aos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme estabelecem a Constituição Federal<sup>1</sup> e a Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup>.

Demonstrada a competência legiferante do Município, considerando que a análise e aprovação de projetos e processos de parcelamento do solo são realizados pelos órgãos competentes da estrutura administrativa do Município, conclui-se que a proposição versa sobre funcionamento de serviços públicos, inferindo-se legítima, portanto, a iniciativa do Executivo.

Por oportuno, comente-se apenas que, a rigor, a Lei Orgânica do Município não inclui esta matéria entre aquelas que devem seguir mediante processo legislativo complementar.

Sob o ponto de vista material, normas como esta não são obra do acaso, mas representam o resultado de estudos técnicos que definem o zoneamento, os usos permitidos do território, as áreas que serão residenciais, as que admitem algum tipo de exploração econômica e, especificamente no caso em análise, as características das áreas para atividades turísticas e para chácaras de recreio, os lotes destinados a fins recreacionais (inclusive suas metragens), enfim, todo o ordenamento territorial local, seja urbano ou rural.

Nesse contexto, esclareça-se de início que o que caracteriza uma área como urbana ou rural é o uso. Nem sempre uma área urbana ou de expansão urbana tem superfície contínua, isto é, podem haver “ilhas” urbanas encravadas em área rural ou vice-versa.

---

<sup>1</sup> 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;

<sup>2</sup> Art. 5.º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

I - dispor, através de leis, atos e medidas, assuntos de interesse local;

II - legislar em caráter suplementar à legislação Federal e à Estadual no que couber;

(...)

VIII - promover o ordenamento territorial, **através de planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;** (grifamos)



O que é importante ficar claro é que as modalidades de parcelamento do solo (loteamentos e desmembramentos) só podem ocorrer em área urbana, à luz do art. 3º da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979<sup>3</sup>, e que para uma área ser caracterizada como urbana, é preciso ter 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 se, por exemplo, as áreas objeto do parcelamento possuem os requisitos do art. 32 do CTN, elas terão que ser consideradas urbanas.

Porém, ainda que o uso seja destinado à moradia, mas ocorrerem atividades como 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)

Ao que parece, objetos como o do projeto de lei em análise alinham-se ao surgimento de "novas ruralidades", isto é, outras formas de apropriação e utilização do espaço rural, deixando de ser um espaço eminentemente agrícola para ser local de moradia e de atividades como turismo e recreação.

---

<sup>3</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)



Alguns estudiosos do tema, como Maria de Nazareth Baudel Wanderley<sup>4</sup>, explicam essa nova realidade:

Assim, os espaços rurais deixaram de ser prioritariamente produtivos para se tornarem espaços de consumo, voltados em especial para as atividades relacionadas às funções de residência e de lazer, que vão desde as diversas formas de turismo rural até a ocupação do campo por meio de residências permanentes ou secundárias.

Do mesmo pensamento compartilha José Graziano da Silva<sup>5</sup>:

Uma das mais importantes contribuições do Projeto Rurbano foi mostrar que as novas dinâmicas em termos de geração de emprego e renda no meio rural brasileiro têm origem urbana, ou seja, são impulsionadas por demandas não-agrícolas das populações urbanas, como é o caso das dinâmicas imobiliárias por residência no campo e dos serviços ligados ao lazer (turismo rural, preservação ambiental etc.).

(...)

Além de tais temas, que decorrem das conclusões e resultados preliminares já obtidos, na Fase III do Projeto Rurbano pretende-se realizar alguns estudos de caso com vistas a:

(...)

1.1. aprofundar as dinâmicas de geração de ocupações não-agrícolas identificadas em nível de Brasil para algumas regiões específicas que se destacaram nas análises anteriores (turismo no Nordeste; chácaras de recreio no Sudeste etc.);

(...)

1.2 aprofundar o tema das políticas públicas para o novo rural brasileiro, com ênfase na política de turismo rural como alternativa de geração de novas oportunidades de negócios e ocupações no meio rural.

Assim, o parcelamento de que trata situação ora analisada poderia se referir ao solo rural para fins de chaceamento com a finalidade de permitir a criação de sítios de recreio, destinados também e não só à moradia de seus proprietários, mas essencialmente ao lazer e à recreação.

A Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, que dispõe sobre o Estatuto da Terra, permite em seu art. 61, § 2º, o fracionamento da terra rural para fins de instituição de sítios de recreio:

Art. 61. Os projetos de colonização particular, quanto à metodologia, deverão ser previamente examinados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, que inscreverá a entidade e o respectivo projeto em registro próprio. Tais projetos serão aprovados pelo Ministério da Agricultura, cujo órgão próprio coordenará a respectiva execução.

(...)

---

<sup>4</sup> A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – O “rural” como espaço singular e ator coletivo. Revista Estudos Sociedade e Agricultura, nº 15, outubro 2000, p. 98.

<sup>5</sup> Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro. Revista Estudos Avançados, nº 43, vol. 15, 2001, p. 44 e 48.

§ 2º **O proprietário de terras próprias para a lavoura ou pecuária, interessados em loteá-las para fins de urbanização ou formação de sítios de recreio**, deverá submeter o respectivo projeto à prévia aprovação e fiscalização do órgão competente do Ministério da Agricultura ou do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, conforme o caso. (grifou-se)

Da mesma forma, o art. 13, alínea “a”; e o art. 94, inciso I, do Decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, dispõem:

Art. 13. São consideradas formas complementares de acesso a propriedade da terra:

a) os loteamentos rurais destinados à urbanização, industrialização e **formação de sítios de recreio**;

(...)

Art. 94. De acordo com o art. 13 do presente Regulamento, serão permitidos desmembramentos de imóveis rurais desde que objetivem:

I - A formação de loteamentos destinados à urbanização, industrialização e **formação de sítios de recreio**; (grifou-se)

Contudo, se a legislação municipal é omissa quanto a esse tema, o chacreamento para fins de residência ou sítios de recreio ficaria inviabilizado ou passará a ser empreendido ao arrepio da lei, carreando prejuízos não só ao ordenamento territorial local como ao fisco do Município.

Isto se explica porque, uma vez sendo aprovada a situação consultada, o chacreamento passará a ser parte integrante do ordenamento territorial do Município, estabelecendo, por exemplo, as chamadas Zonas Especiais para Implantação de Chacreamento (ZEIC), com observância de requisitos e prévia autorização do Poder Público para instituição dos referidos empreendimentos.

Ocorre que em nenhum momento o projeto de lei em análise menciona a Lei Complementar nº 10, de 10 de junho de 2011, que “estabelece os princípios, diretrizes, políticas, programas, projetos e outros instrumentos de desenvolvimento municipal”, ou seja, a lei que possui o conteúdo de um Plano Diretor para o Município. Outrossim, considerando que o Município consulente não conta com mais de vinte mil habitantes<sup>6</sup>, a rigor, não está obrigado a possuir Plano Diretor, a não ser pelas outras características descritas no art. 41 do Estatuto da Cidade.

Porém, não é por se destinar à zona rural do Município que o Plano Diretor não se aplica ao caso em análise, pois deve abranger todo o território do Município. Veja-se, por exemplo, o que dispõe o art. 40, § 2º, da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade):

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 2º **O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo**. (grifou-se)

<sup>6</sup> População do Município de Agudo (IBGE, 2010): 16.722 habitantes; população estimada para 2019: 16.461. Fonte: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/agudo/panorama> > Acesso em 19.06.2020.

Dessa forma, para haver a regulamentação do parcelamento do solo rural no âmbito do Município, é preciso checar a devida consonância com o Plano Diretor e todas as consequências que isso acarreta, a fim de que os critérios de uso e ocupação do solo, de ordenamento territorial e de preservação ambiental, sejam devidamente respeitados e que haja instrumento normativo que permita a atuação do Poder Público nos casos de parcelamentos irregulares do solo rural.

Ou seja, se não estiverem previstas zonas para instalação dos loteamentos a criação dos condomínios de lazer, dedicados à implantação de chácaras e sítios de recreio dentro do zoneamento e do planejamento territorial estabelecido no Plano Diretor, o parcelamento do solo rural na forma pretendida pelo projeto de lei em análise deverá demandar estudos específicos, pois implicará na alteração do próprio Plano Diretor do Município.

Outrossim, outro fato que convém ser observado consiste no silêncio do projeto de lei em exame quanto à oitiva e participação da principal interessada: a população do Município, por meio de instâncias representativas como o Conselho Municipal do Plano Diretor e diretamente através de audiências públicas.

Porém, de toda sorte, a destinação de áreas na zona rural do Município para atividades não necessariamente agrícolas, prevendo até instalação de condomínios, sítios de recreio e turismo rural, significam alterações. Assim, repita-se que a instrução do processo legislativo sobre a matéria exige a prévia observância do disposto no art. 43, inciso II, do Estatuto da Cidade:

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)

Da mesma forma, o § 5º do art. 177 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, reproduz esta exigência legal:

Art. 177. Os planos diretores, obrigatórios para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes e para todos os Municípios integrantes da região metropolitana e das aglomerações urbanas, além de contemplar os aspectos de interesse local, de respeitar a vocação ecológica, o meio ambiente e o patrimônio cultural, serão compatibilizados com as diretrizes do planejamento do desenvolvimento regional.

(...)

**§ 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)

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul já produziu decisões declarando inconstitucional lei municipal sobre organização do solo sem oportunizar a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas, conforme demonstram exemplificativamente as ementas a seguir colacionadas:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO POLÉSINE. 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.** **AÇÃO PROCEDENTE.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010133213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 21/11/2005) (grifou-se)

ADI. LEI MUNICIPAL. REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES. **FALTA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS.** INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. É **inconstitucional a Lei Complementar nº 333-2006 do Município de Santa Cruz do Sul que versa sobre matéria típica de plano diretor ou de lei que fixa diretrizes do território.** Trâmite sem qualquer consulta popular. Ofensa ao art. 177, § 5º, da **Constituição Estadual.** Precedentes. **JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70020527149, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Maria Berenice Dias, Julgado em 12/11/2007) (grifou-se)

**CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. EDIFICAÇÕES E LOTEAMENTOS. FALTA DE PARTICIPAÇÃO DE ENTIDADES COMUNITÁRIAS. INCONSTITUCIONALIDADE.** 1. É inconstitucional a Lei 1.365/99 do Município de Capão da Canoa, que estabeleceu normas acerca das edificações e **dos loteamentos, alterando o plano diretor, porque não ocorreu a obrigatória participação das entidades comunitárias legalmente constituídas na definição do plano diretor e das diretrizes gerais de ocupação do território,** conforme exige o art. 177, § 5.º, da CE/89. 2. **AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.** (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 70005449053, TRIBUNAL PLENO, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: ARAKEN DE ASSIS, JULGADO EM 05/04/2004) (grifou-se)

Portanto, repita-se que é condição de validade da alteração da legislação urbanística a realização de audiência pública, por afetar a vida das comunidades do Município. Porém, como no arquivo em análise não constam informações acerca da realização deste momento de oitiva da população, já que poderão ocorrer alterações no ordenamento do Município, o que certamente afeta a qualidade de vida da população e da coletividade como um todo, convém instruir o processo legislativo com a exatidão desta informação.

Se, por um lado, o pretendido chacreamento pode vir a ser de grande utilidade para o interesse público, por outro lado, é preciso que se fixe os requisitos básicos para a implantação de empreendimentos dessa natureza no Município.

A fundamentação legal e jurisprudencial acima transcrita foi repetida apenas a título



de ênfase para o cumprimento do que determina a legislação específica da matéria.

III. Diante de todo o exposto, conclui-se que o Projeto de Lei Complementar nº 2, de 2020, possui conteúdo materialmente viável, por ser matéria referente à organização do solo no território do Município, para fins de parcelamento sob essa nova figura do chaceamento para sítios de recreio.

Entretanto, por fim, atenta-se para deliberar a pertinência da realização de audiência pública no âmbito do Poder Executivo sempre que possível e quando for o caso exigido por lei, legitimando, assim, se for o caso, eventuais alterações do planejamento urbanístico do Município, por analogia com o que dispõe a legislação específica da matéria e consoante também assentado na jurisprudência.

O IGAM permanece à disposição.

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

**Bruno Bossle**  
OAB/RS 92.802  
Supervisor Jurídico do IGAM