



Porto Alegre, 27 de julho de 2021.

### **Orientação Técnica IGAM nº 17.937/2021**

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 116, de 2021, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Altera e acrescenta dispositivos à Lei Municipal nº 2.146/2006 e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, esclareça-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal:

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;

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.

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor:

Art. 6º - Ao Município compete prover a 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 assunto de interesse local;

Art. 128 - Em cumprimento do que estabelece a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica Municipal, o Município terá regrada a sua atuação pelos seguintes princípios:

(...)

VI – proteção da natureza e **ordenação territorial**;



Art. 137 - Na elaboração do planejamento e na coordenação de usos, atividades e funções de interesse social, o Município visará a:

I - **promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;**

II – **promover a ordenação territorial**, integrando as diversas atividades e funções urbanas;

III - prevenir e **corrigir as distorções do crescimento urbana;**

IV - distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento do Município, **inibindo a especulação imobiliária, os vazios e a excessiva concentração urbana;** (grifou-se)

Esclarecida a competência legiferante do Município, por oportuno é importante destacar que a matéria requer processo legislativo diferenciado, nos termos da Lei Orgânica Municipal:

Art. 46 - O Código de Obras, o Código de Posturas, o Código Tributário, **a Lei do Plano Diretor**, a Lei do Meio Ambiente e o Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, **bem como suas alterações somente serão aprovadas pelo voto da maioria absoluta dos membros do Poder Legislativo.**

§ 1º – Dos projetos previstos no "caput" deste artigo, bem como das respectivas exposições de motivos, antes de submetidos a discussão da Câmara, **será dada divulgação com maior amplitude possível.**

§ 2º – Dentro de 15 (quinze) dias contados da data em que divulgar os projetos referidos no parágrafo anterior, qualquer entidade da sociedade civil organizada poderá apresentar emendas ao proponente. (grifou-se)

Assim, recomenda-se observar esta peculiaridade do processo legislativo no projeto de lei destinado a alterar o Plano Diretor do Município.

Feitos estes esclarecimentos preliminares, sob o ponto o vista material, determinadas alterações ao Plano Diretor representam questões específicas que somente ao próprio Município compete dispor, a exemplo de metragens, áreas totais, definição de áreas para determinados usos, estacionamentos e estímulos a modais de transporte.

Quanto ao projeto de lei em análise, as alterações são possíveis, até porque são muito sutis em relação à redação original da Lei nº 2.146, de 2006. Porém, do cotejo entre o texto da justificativa e do projeto de lei, não deflui a conclusão do estímulo ao uso de bicicletas como meio de transporte alternativo em relação aos veículos. Seria preciso explicar mais que a isenção da previsão de vagas de estacionamentos previstas no Anexo 10 do plano diretor em projetos novos e de regularização nos empreendimentos localizados nas vias citadas.

De qualquer forma, as alterações ao art. 163 do Plano Diretor, referentes às vagas para estacionamentos de veículos, além de otimizar a utilização do espaço urbano para construção, têm o condão de estimular o uso do transporte coletivo, em total alinhamento com a Lei Federal nº



12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana<sup>1</sup>.

Prosseguindo na análise, explique-se que a instrução do processo legislativo sobre a matéria, para envio ao Legislativo, ainda 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. [...]

(...)

**§ 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)

Portanto, é condição de validade do projeto de lei a realização de audiência pública, por afetar a vida das comunidades do Município.

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

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CACHOEIRA DO SUL. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. INICIATIVA CONCORRENTE DO PODER EXECUTIVO E DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAIS. EXIGÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO LEGISLATIVO. ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DISCIPLINA CONSTITUCIONAL ACERCA DA FORMA DA PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. AUDIÊNCIA PÚBLICA REALIZADA ANTES DA APROVAÇÃO DO PROJETO DE LEI QUE PROPORCIONOU RAZOÁVEL DISCUSSÃO DA MATÉRIA PELA POPULAÇÃO LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO CONFIGURADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70064357361, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Vicente Barrôco de Vasconcellos, Julgado em 21/09/2015) (grifou-se)**

---

<sup>1</sup> Art. 6º A Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas seguintes diretrizes:

(...)

II - prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 1.468, DE 31 DE OUTUBRO DE 2001, DO MUNICÍPIO DE HORIZONTINA. ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR. VÍCIO NO PROCESSO LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE. OFENSA AO ART. 177, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E AO ART. 29, XII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional a Lei nº 1.468/2001, do Município de Horizontina, **pois editada sem que promovida a participação comunitária**, para deliberação de alteração do Plano Diretor do Município, conforme exige o art. 177, § 5º, da Constituição Estadual e o art. 29, XII, da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70028427466, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em 20/07/2009) (grifou-se)

Porém, no arquivo em análise não constam informações acerca da realização de audiência pública imposta pela exigência constitucional e legal acima descrita, uma vez que as alterações promovem alterações no ordenamento do Município e, ainda, que é preciso levá-las ao conhecimento da população.

III. Diante do exposto, opina-se que o Projeto de Lei nº 116, de 2021, possui objeto materialmente viável, entretanto, para fins de sua viabilidade completa orienta-se a deliberar a pertinência de realizar a realização de audiência pública, exigência prevista na legislação específica de regência da matéria e já consolidada na jurisprudência.

O IGAM permanece à disposição.



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