



## PARECER - PLO Nº 183/2023

Porto Alegre, 31 de outubro de 2023.

### Orientação Técnica IGAM nº 25.865/2023.

I. A Câmara Municipal de Estância Turística de Ibitinga (SP) solicita ao **IGAM** orientação quanto ao Projeto de Lei nº 183, de 2023, de origem do mesmo Poder, que visa proibir o confinamento em larga escala para fins comerciais de búfalos, equinos, bovinos, caprinos e suínos em zona urbana.

II. De plano importa dizer que (comércio) e consumo é de competência legiferante da União<sup>1</sup>:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, **comercial**, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição. (...)

O assunto trazido à consulta, em parte, diz respeito a posturas em transversalidade com políticas de saúde e zoneamento urbano, tratando-se de assunto de interesse local, de acordo com a Constituição Federal:

Constituição Federal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

O foco do trabalho deve ser no poder de polícia:

---

<sup>1</sup> Neste sentido: Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade Cível nº 0006892-90.2021.8.26.0000, da Comarca de Santos, em que é suscitante 4ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO.... NVAÇÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E DISTRITOFEDERAL, ao tratar sobre “proteção e consumo” e “proteção ao meio ambiente”, nos termos do art. 24, V e VI, CF





Poder de polícia é uma **faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado** (MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro 17ª edição. Malheiros Editores Ltda. São Paulo. 2013. p.486 a 487.) (Grifou-se)

Todavia, em atendimento ao princípio da legalidade, tais restrições somente podem ser exigidas se estabelecidas em lei, em virtude do princípio da legalidade (**caput** do art. 37 da CF).

Desta forma, na situação a ser analisada também se está diante de um direito relacionado à saúde, pois o impedimento de criação de animais no meio urbano é assunto de saúde pública<sup>2</sup> e muitas vezes se relaciona de forma transversal com sossego público. Contudo, o crescimento da urbanização, por vezes conflita com alguns usos.

A definição de zona urbana está no art. 32 do Código Tributário Brasileiro, devendo ser seguida em âmbito local:

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

---

<sup>2</sup> APELAÇÃO/REEXAME NECESSÁRIO. Ação Civil Pública. Objetivo de retirada de porcos e galinhas de condomínio de chácaras localizado na área urbana do município. Com reexame necessário porque a sentença apenas determinou a retirada para um imóvel, sendo pedido também para outros. Competência declinada pela 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente por se tratar de questão de saúde pública. Pedido limitado a retirada de porcos e galinhas, não abrangendo outros animais. Presença de interesse em relação ao Município por alegada falha de fiscalização quanto à existência de criadores. Chamamento ao processo rejeitado por decisão interlocutória, sem recurso. Preclusão. Código de Processo Civil, artigos 1015, IX, e 507. Dever de fiscalização do Município, antes as reclamações formuladas, que deveria ocorrer em prazo razoável, o que não foi comprovado. Sem evidência da persistência da criação de porcos no condomínio. Proprietário que mantinha criadouro em 2016 afirmou ter reduzido para três animais em 2017 e nenhum animal foi encontrado em vistorias feitas em 2018 Encontrada pequena quantidade de galinhas em algumas chácaras, de uma a seis, sem indicação de quantas e em qual terreno e sem evidência de criação para venda. Preocupação manifestada em abstrato pelo Centro de Zoonoses, de que o mosquito palha poderia colocar ovos no esterco em criação de porcos e galinhas. Ocorrência não evidenciada, sem fotografias de má-conservação ou análise técnica nesse sentido. Sem indicação do número de galinhas em cada chacara e dos seus proprietários, tampouco se persiste a situação constatada em novembro de 2018. Provido o recurso do Município, para rejeitar a pretensão, não provido o reexame necessário. 1003438-91.2019.8.26.0344 . Classe/Assunto: Apelação Cível / Atos Administrativos Relator(a): Edson Ferreira Comarca: Marília Órgão julgador: 12ª Câmara de Direito Público Data do julgamento: 29/09/2021 Data de publicação: 30/09/2021.





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.

Em regra, é o Plano Diretor que vai direcionar os usos do território. Os usos podem se permitidos, permissíveis, tolerados ou proibidos. Se forem permitidos necessitam apenas das licenças de construção e funcionamento.

Os usos permissíveis dependem de regulamentação da Administração, consultados os órgãos competentes, e que coadunem com os usos estabelecidos na lei.

Já os tolerados são os consolidados na legislação anterior, que continuam ocorrendo, porque foram admitidos pela nova lei.

Deste modo, atendendo normas de urbanismo, nem todos os animais domésticos podem ser criados em zona urbana ou em alguns casos a criação sofre restrições em razão de saúde, segurança ou sossego, mas as alterações, especialmente quando envolve atividades econômicas devem ter uma consideração de razoabilidade ou mesmo de tolerância, exigindo, muitas vezes a ponderação de princípios.

O Plano Diretor do consulente refere que as atividades agropecuárias devem ocorrer na Zona Rural (art. 147 e seguintes).

Nos casos em que o perímetro urbano tenha ampliado e a atividade vinha se desenvolvendo, cumpre que se tenha regra de tolerância ou transição com prazo razoável conforme a realidade local, nem sempre se apresentando suficiente o prazo posto no texto projetado.

Ainda, o assunto deve ser tratado no Código de Posturas, mas não sob a ótica que envolva o comércio, mas atendendo a questões de higiene, sossego,



segurança e normas de boa convivência urbana. Dito isso, a proposição deve ser apresentada como projeto de lei complementar com vistas a alterar o Código de Posturas, conforme se verifica da Lei Orgânica Municipal:

Art. 32-A São objetos de leis complementares as seguintes matérias:  
(...);  
III - Código de Posturas;  
IV - Código de Zoneamento;  
V - Código de Parcelamento do Solo;  
VI - Plano Diretor; (...)

Deste modo, a proposição da forma como foi apresentada não está viável à tramitação.

III. Diante de todo o exposto, conclui-se que dispor sobre as atividades nos espaços urbanos é matéria de competência do Município, porém não pode dispor sobre matéria que envolva o comércio, que é competência da União. Assim, a proposição não se apresenta viável, pois deve se ater às normas de posturas, convivência urbana, higiene, segurança, podendo estabelecer a proibição de criação de determinados animais na zona urbana, com respectiva multa.

Ainda, a matéria deve estar em consonância com as leis urbanísticas como Plano Diretor, Zoneamento, Uso e Parcelamento do Solo Urbano e Código de Posturas, podendo ao assunto ser tratado no Código de Posturas, desde que não conflite com as demais leis mencionadas, bem como devendo ser proposto por meio de projeto de lei complementar de alteração do Código de Posturas, seguindo as regras estabelecidas no art. 12 da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Ainda, conforme a realidade local, deve ser estabelecido um prazo razoável de vigência ou mesmo regras de transição, se for o caso.

O IGAM permanece à disposição.

  
**RITA DE CÁSSIA OLIVEIRA**  
OAB/RS 42.721  
Consultora Jurídica do IGAM

