

Porto Alegre, 19 de dezembro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 25.693/2025.

I. Relatório

O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e adequação técnica do Projeto de Lei Complementar nº 25/2025, de iniciativa parlamentar, que prevê suspender, no território municipal, a emissão de diretrizes, certidões de viabilidade e a aprovação de parcelamentos do solo na Macrozona de Interesse Turístico, situada em Área de Proteção Ambiental criada por lei estadual, até que sobrevenha a regulamentação dessa APA.

II. Análise técnica

Do ponto de vista de competência material, o núcleo do PLC 25/2025 insere-se na política urbana e na proteção ao meio ambiente, matérias sobre as quais o Município possui competência para legislar, inclusive de forma mais restritiva que o Estado, desde que não afaste ou flexibilize normas estaduais ou federais de proteção. Ao estabelecer moratória na aprovação de parcelamentos em área inserida em APA estadual, o projeto tende a reforçar a tutela ambiental e urbanística, o que é compatível com o dever comum de proteção do meio ambiente e com a centralidade do plano diretor na ordenação do uso do solo urbano, conforme indica a própria Constituição ao tratar da política urbana:

Constituição Federal, art. 182, § 1º

§ 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.

No que tange à iniciativa, em que pese a matéria urbanística e ambiental ser concorrente, a norma proposta não cria ou extingue órgãos, cargos, nem altera estrutura interna da Administração, mas fixa condicionamentos de direito urbanístico/ambiental para o deferimento de atos administrativos (diretrizes, certidões, aprovações de parcelamento). Deste modo, interfere na atividade ordinária da Administração, decorrendo em interferência nos serviços do Poder Executivo, conforme Tema 917 do STF:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Deste modo, as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração) ou não se vislumbra fixação atribuições ou mesmo interferência no funcionamento (serviços) e nas condições de governabilidade.

A “Macrozona de Interesse Turístico” já se encontra claramente delimitada no Plano Diretor com regras que disciplinam o uso no inciso II do art.31 e inciso III do art. 34, e art. 36:

Art. 36. São diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Macrozona de Interesse Turístico:

I - Programas e projetos de educação ambiental e turística continuada no município.

II - Elaboração de estudos específicos sobre o potencial turístico das áreas visando a exploração sustentável com baixo impacto ao meio ambiente.

III - Otimização do Complexo Turístico do Pontal do Jacaré. Parágrafo único. Os empreendimentos já implantados inseridos na Macrozona de Interesse Turístico que se enquadram nos artigos 9º e 11 da Lei [13.465](#), de 11 de julho de 2017 (Reurb), poderão requerer à Prefeitura Municipal da Estância Turística de Ibitinga a regularização de sua condição, na modalidade de condomínio de lotes, conforme legislação específica.

Ainda, a suspensão ampla de “qualquer modalidade de parcelamento do solo” pode, na prática, alcançar situações que a própria legislação federal trata de modo diferenciado, como processos de regularização fundiária de interesse social ou específico, ou ainda parcelamentos vinculados a obras públicas essenciais.

Outro aspecto é a vinculação da eficácia da lei municipal a um evento dependente de ato do Estado (regulamentação da APA por decreto ou norma estadual). Verificando a Lei Estadual, que menciona as APPs em margens de rios, pode-se ter sobreposição de UC e APP, devendo ser realizado estudo técnica apropriado.

O meio ambiente requer ações dos órgãos públicos no sentido de buscar a proteção ambiental sem com isso criar obstáculos ao desenvolvimento.

O conceito de “Desenvolvimento Sustentável”, que surge na década de 1980, difundindo-se a partir do trabalho da Comissão Brundtland denominado “Nosso Futuro Comum”¹ destaca que o “Desenvolvimento Sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades”, ou mesmo as suas reformulações, a qual vale citar Amartya Sen, para quem desenvolvimento sustentável é aquele que “preserve e expande as liberdades substantivas dos indivíduos sem comprometer a habilidade das gerações futuras de exercer liberdades similares ou maiores”². Desta forma, o poder público deve nortear suas ações relacionadas à proteção ambiental .

No ordenamento jurídico brasileiro, “conservar” significa proteger os recursos naturais, com a utilização racional, buscando garantir a sustentabilidade para as futuras gerações.

Já a “preservação”, necessária quando há risco de perda da diversidade, refere-se à proteção integral, à intocabilidade, com vistas à perenidade dos recursos naturais.

A **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que “regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências”, estabelece:**

Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

II - conservação da natureza: o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral;

(...)

¹ Logística ambiental de resíduos sólidos/Daniela Bacchi Bartholomeu, José Vicente Caixeta-Filho organizadores. – São Paulo: Atlas, 2011. p.93.

² Apostila Fundação Getúlio Vargas – (MBA Empresarial) Gestão Ambiental – T.4 – Meio Ambiente e Desenvolvimento, pags. 26 e 27.

V - preservação: conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais;

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

VII - conservação *in situ*: conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características;

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Nacional;
- IV - Monumento Natural;
- V - Refúgio de Vida Silvestre.

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;
- II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III - Floresta Nacional;
- IV - Reserva Extrativista;
- V - Reserva de Fauna;
- VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

Já “Área de Preservação Permanente” (APP) tem previsão no Código Florestal. Contudo, é muito comum haver sobreposição de UCs e sobreposição de UCs com APPs.

A “Área de Preservação Permanente” (APP) consta descrita na Lei Federal nº 12.651, de 2012³, Código Florestal, da qual citamos para o assunto em comento os seguintes dispositivos:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:
(...)

³ Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas;

(...)

VIII- utilidade pública: [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

- a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária;
- b) as obras de infraestrutura destinadas às concessões e aos serviços públicos de transporte, sistema viário, inclusive aquele necessário aos parcelamentos de solo urbano aprovados pelos Municípios, saneamento, [gestão de resíduos](#), energia, telecomunicações, radiodifusão, [instalações necessárias à realização de competições esportivas estaduais, nacionais ou internacionais](#), bem como mineração, exceto, neste último caso, a extração de areia, argila, saibro e cascalho; [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)
- c) atividades e obras de defesa civil;
- d) atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais referidas no inciso II deste artigo;
- e) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal;

IX- interesse social: [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

- a) as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, tais como prevenção, combate e controle do fogo, controle da erosão, erradicação de invasoras e proteção de plantios com espécies nativas;
- b) a exploração agroflorestal sustentável praticada na pequena propriedade ou posse rural familiar ou por povos e comunidades tradicionais, desde que não descaracterize a cobertura vegetal existente e não prejudique a função ambiental da área;
- c) a implantação de infraestrutura pública destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre em áreas urbanas e rurais consolidadas, observadas as condições estabelecidas nesta Lei;
- d) a regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, observadas as condições estabelecidas na [Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009;](#)
- e) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos cujos recursos hídricos são partes integrantes e essenciais da atividade;
- f) as atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho, outorgadas pela autoridade competente;
- g) outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio, quando inexistir alternativa técnica e

locacional à atividade proposta, definidas em ato do Chefe do Poder Executivo federal; (Grifou-se)

Art. 4º Considera-se Área de Preservação Permanente, em zonas rurais ou urbanas, para os efeitos desta Lei:

I- as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de: (Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012)

a) 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;

b) 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;

c) 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;

d) 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;

e) 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

II - as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de:

a) 100 (cem) metros, em zonas rurais, exceto para o corpo d'água com até 20 (vinte) hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 (cinquenta) metros;

b) 30 (trinta) metros, em zonas urbanas;

III - as áreas no entorno dos reservatórios d'água artificiais, decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água naturais, na faixa definida na licença ambiental do empreendimento; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADC Nº 42) (Vide ADIN Nº 4.903)

IV- as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d'água perenes, qualquer que seja sua situação topográfica, no raio mínimo de 50 (cinquenta) metros; (Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012). (Vide ADIN Nº 4.903)

V- as encostas ou partes destas com declividade superior a 45º , equivalente a 100% (cem por cento) na linha de maior declive;

VI- as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

VII- os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII- as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 (cem) metros em projeções horizontais;

IX- no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 (cem) metros e inclinação média maior que 25º , as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 (dois terços) da altura mínima da elevação sempre em relação à base, sendo esta definida pelo plano horizontal determinado por planície ou espelho d'água adjacente ou, nos relevos ondulados, pela cota do ponto de sela mais próximo da elevação;

X- as áreas em altitude superior a 1.800 (mil e oitocentos) metros, qualquer que seja a vegetação;

XI - em veredas, a faixa marginal, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado. [\(Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

(...)

§ 10. Em áreas urbanas consolidadas, ouvidos os conselhos estaduais, municipais ou distrital de meio ambiente, lei municipal ou distrital poderá definir faixas marginais distintas daquelas estabelecidas no inciso I do **caput** deste artigo, com regras que estabeleçam: [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

I – a não ocupação de áreas com risco de desastres; [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

II – a observância das diretrizes do plano de recursos hídricos, do plano de bacia, do plano de drenagem ou do plano de saneamento básico, se houver; e [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)](#)

III – a **previsão de que as atividades ou os empreendimentos a serem instalados nas áreas de preservação permanente urbanas devem observar os casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental fixados nesta Lei.** [\(Incluído pela Lei nº 14.285, de 2021\)\(Grifou-se\)](#)

Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades:

I- conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;

II- proteger as restingas ou veredas;

III- proteger várzeas;

IV- abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;

V- proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;

VI- formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

VII- assegurar condições de bem-estar público;

VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares.

~~IX – proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.~~ [\(Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012\).](#)

~~IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.~~ [\(Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012\).](#)

Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

(...)

Art. 8º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente somente ocorrerá nas hipóteses de utilidade pública, de **interesse social** ou de baixo impacto ambiental previstas nesta Lei.
§ 1º A supressão de vegetação nativa protetora de nascentes, dunas e restingas somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública.

§ 2º A intervenção ou a supressão de vegetação nativa em Área de Preservação Permanente de que tratam os incisos VI e VII do caput do art. 4º poderá ser autorizada, excepcionalmente, em locais onde a função ecológica do manguezal esteja comprometida, para execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social, em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda. [\(Vide ADC Nº 42\)](#) [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

(...)

Art. 11. Em áreas de inclinação entre 25º e 45º, serão permitidos o manejo florestal sustentável e o exercício de atividades agrossilvipastoris, bem como a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento das atividades, observadas boas práticas agronômicas, sendo vedada a conversão de novas áreas, excetuadas as hipóteses de utilidade pública e interesse social. [\(Vide ADIN Nº 4.903\)](#)

A partir destes dispositivos é possível concluir que o assunto trata de políticas complexas, envolvendo atuação interdisciplinar, que, para efeitos práticos, precisará de estudo aprofundado dos órgãos competentes.

É oportuno lembrar que o Estatuto da Cidade exige que determinados empreendimentos ou atividades urbanas sejam precedidos de estudo prévio de impacto de vizinhança, a ser definido por lei municipal:

Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), art. 36

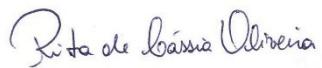
Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

III. Conclusão

Conclui-se que, embora o Vereador possa deflagrar processo legislativo com normas para proteção ambiental, o caso concreto traz assunto complexo e interdisciplinar, tendo como objetivo central limitar atividades que dizem respeito direto aos serviços, interferindo no funcionamento ordinário do Poder Executivo, incorrendo, assim, em vício de

iniciativa, por afronta aos arts. 2º e 61 da Constituição Federal e Tema 917 do STF.

O IGAM permanece à disposição.



Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM