

Porto Alegre, 13 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 3.675/2026.

I. Relatório

O **Poder Legislativo do Município de Parobé** solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e adequação técnico-legislativa do Projeto de Lei do Legislativo nº 001/2025¹, de iniciativa parlamentar, que denomina e estabelece diretrizes de uso para uma zona de preservação ambiental urbana denominada “Alto Verde”.

II. Análise técnica

A matéria insere-se na competência legislativa em meio ambiente e uso do solo urbano. A Constituição prevê competência concorrente para proteção ambiental, inclusive com normas específicas dos entes federativos:

Constituição Federal, art. 24, VI

defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

Também atribui ao Poder Público o dever de definir espaços territoriais especialmente protegidos, exigindo lei apenas para sua alteração ou supressão:

Constituição Federal, art. 225, §1º, III e IV

III-definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; IV-exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

O projeto menciona que não cria unidade de conservação, mas ao reconhecer

¹ Sugere-se a verificação de se tratar de proposição de 2025 e o andamento dela no Poder Legislativo, vez que o ano corrente é 2026.

como tal, inclusive estabelecendo as finalidades prioritárias da zona, apresenta texto contraditório, não adotando formalmente o processo adequado para estabelecimento do zoneamento urbano.

O espaço para estabelecimento e criação de zoneamento no Município é no Plano Diretor.

Se a proposição apenas denominasse ZPA já existente no Plano Diretor, poderia se tratar de lei avulsa de denominação, mas não é o caso, pois possui conteúdo de projeto de zoneamento.

O Plano Diretor Municipal estabelece o zoneamento e prevê ZPA:

Art. 4º É parte integrante desta lei, plantas contendo o zoneamento urbano e o sistema viário principal da cidade, bem como o Plano Ambiental do Município.

Art. 9º A Zona Urbana fica subdividida, para fins de disciplinamento do uso da ocupação do solo, nas seguintes zonas

(....)

ZPA - Zona de Preservação Ambiental - É a zona que apresenta recursos naturais com interesse de proteção.

A alteração do Plano Diretor deve ser por meio de Projeto de Lei Complementar:

Art. 42. As Leis complementares, somente serão aprovadas se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara Municipal, observados os demais termos de votação das Leis ordinárias.

Parágrafo único. Serão Leis complementares, dentre outras previstas, nesta Lei Orgânica:

(...);

III - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

Quanto à iniciativa, não há regra constitucional que reserve ao Chefe do Executivo, de forma privativa, a iniciativa de leis materiais de proteção ambiental ou de definição abstrata de usos permitidos e proibidos em áreas protegidas, desde que não se trate de organização administrativa, criação de órgãos, cargos ou aumento de despesa.

Em relação à “denominação” da área como “Alto Verde”, há precedente do STF que reconhece competência comum entre Executivo e Legislativo para denominar próprios públicos, desde que respeitado o âmbito de atuação de cada Poder:

Supremo Tribunal Federal — RE 1.151.237/SP (Tema 1.070 da repercussão geral) ... fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: "É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições".

A denominação deve respeitar a legislação local específica, bem como a comprovação que a área está sob jurisdição do Município. Veja-se que a criação de unidades de conservação deve seguir o parâmetro da legislação federal que versa sobre o sistema de Unidades de Conservação.

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, dá outras providências e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das unidades de conservação.

Esta Lei estabelece os grupos e categorias de unidades de conservação:

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

I - Unidades de Proteção Integral;

II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

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. (Grifou-se)

Assim, o texto da forma posta está criando Unidade de Conservação de Uso sustentável, na categoria do inciso II do art. 14, salvo se já tiver sido criada em tramitação específica, caso no qual a proposição deveria versar apenas sobre denominação, não trazer as finalidades, acesso e vedações de ingresso.

Ainda, a proposição seguiu sem justificativa, o que prejudica em parte a análise da consultoria.

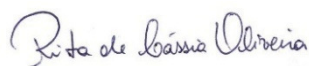
III. Conclusão

Diante do material acostado o Projeto de Lei do Legislativo nº 1/2025 é válido quanto à competência municipal, se comprovada a área estar sob jurisdição do Município. Após comprovada a jurisdição do Município, quanto à iniciativa parlamentar não se vislumbram obstáculos, pois trata de proteção ambiental local e de denominação de área, sem criar estrutura administrativa, despesas ou deslocar ao Legislativo atos concretos de polícia ambiental.

Ocorre que a inviabilidade se verifica da forma como a matéria foi tratada, pois além de ser necessário verificar a compatibilidade material com o Plano Diretor e a legislação de uso e ocupação do solo, o projeto ao reconhecer a ZPA, estabelecer grupo e categoria de UC, está criando Unidade de Conservação, bem como trata de matéria de zoneamento, típica do Plano Diretor.

Assim, é preciso ajustar o assunto por meio de PLC de alteração do Plano Diretor. Após a criação de zoneamento neste, ou paralelamente, é possível denominar, respeitadas as normas locais.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, reading "Rita de Cássia Oliveira".

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM