

Orientação Técnica IGAM nº 24.598/2019

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, por meio da Procuradoria Jurídica da Câmara, solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 25, de 2019, oriundo do Poder Executivo, que tem como ementa: "Altera artigos da Lei Municipal nº 3.240/2014 que Institui a Operação Urbana Consorciada Altos da Figueira e o Conselho Gestor e dá outras providências".

II. Preliminarmente, esclareça-se que ao instituir Área Especial de Interesse Social (AEIS) para fins urbanísticos, o Município assim age em homenagem às competências legislativas que lhe são conferidas pela 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; (grifou-se)

Na seara da legislação federal, há respaldo nas Leis Federais nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Com efeito, a Lei Orgânica do Município consulente reproduz as diretrizes traçadas na Carta Magna, ao dispor, entre outros, nos seus arts. 6º, 128 e 137:

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 regradada 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;

Da mesma forma, considerando que a proposição expressa a posição do Município em matéria de habitação de interesse social, demandando dispor sobre a organização da Administração Pública local e a execução de serviços, depreende-se legítima a iniciativa do Executivo, também nos termos da Lei Orgânica Municipal¹.

III. Feitos estes esclarecimentos preliminares, em linhas gerais, as características formais da operação urbana consorciada são: a competência municipal; a previsão e a conformidade com as diretrizes definidas no Plano Diretor; a aprovação por lei específica; a participação de particulares; e a consequente alteração da legislação urbanística ordinária como, por exemplo, a modificação de índices urbanísticos.

Sob o ponto de vista material, a operação urbana consorciada é o instituto regulamentado pelo art. 32 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), sendo que o §§ 1º e 2º assim definem essa espécie de operação e suas consequências:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, **com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.**

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a **modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo**, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

III - a **concessão de incentivos a operações urbanas** que utilizam

¹ Art. 52 - Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nesta Lei;

(...)

X – planejar e promover a execução dos serviços públicos municipais;

(...)

XIX – aprovar projetos de edificações e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos, observadas as diretrizes do Conselho do Plano Diretor;



tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013) (grifou-se)

Como se vê, o objetivo deste instituto é a realização de “transformações urbanísticas estruturais”, “melhorias sociais” ou “valorização ambiental”.

A aprovação de um plano de operação urbana consorciada (art. 33 do Estatuto da Cidade) estabelece um novo regime jurídico urbanístico para a área de sua aplicação, porém, este novo regramento, não obstante seja integral para o âmbito a que se destina, não é um plano geral que abrange todo o território do Município que o instituiu, mas tão somente restrita para a área da operação.

Porém, a operação urbana consorciada não chega a ser considerada um zoneamento ou lei edilícia especial porque suas regras especiais em relação à legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo geral apenas se legitimam juridicamente quando indispensáveis à execução do plano aprovado².

IV. Prosseguindo na análise, observa-se que as alterações se referem à possibilidade de instalação de um condomínio fechado de lotes, implantação de hotel e condomínios verticais, além de diminuir a área doada ao Município (art. 15, inciso III, da Lei Municipal nº 3.240, de 22 de dezembro de 2014), para completar o gabarito previsto de Via Coletora 1 - VC 1 previsto pelo Plano Diretor para a Rua Inácio de Quadros.

Embora seja da essência da operação urbana consorciada a parceria com o setor privado, isso não significa curvar-se ao interesse de empreendedores particulares.

A instalação de negócios e empreendimentos deve levar em conta que as transformações urbanísticas devem representar melhorias sociais e valorização ambiental para a área da operação urbana e para toda a coletividade do Município, o que fica difícil de identificar na instalação de condomínios que são “fechados” e de empreendimentos como hotéis, que também são fechados e restritos a determinadas pessoas e não a toda a população do Município.

V. Diante do exposto, com as ressalvas destacadas especialmente no item IV desta Orientação Técnica, conclui-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 25, de

² BATISTELA, Marcos. *Operações Urbanas Consorciadas*. In DALLARI, A. A. e DI SARNO, D. C. L. *Direito Urbanístico e Ambiental*. 2ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 272-273.





2019, para seguir os demais trâmites do processo legislativo até deliberação de mérito do Plenário desta Casa de Leis.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araujo Machado
OAB/RS 93.173B
Consultor do IGAM

Brunno Bossle
OAB/RS 92.802
Supervisor de Processos do IGAM

