

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº 013/2024

Assunto: Projeto de Lei do Poder Executivo nº 008/2024 – Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Colombo.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Complementar de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito Helder Lazarotto que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do Município de Colombo.

Instruem o processo a apresentação do PL pela Prefeitura à Câmara de Vereadores, o Projeto de Lei nº 008/2024, a apresentação sobre a revisão do plano diretor de Colombo elaborada pela Technum Consultoria e pela Prefeitura do Município.

O Projeto desenvolve-se em oitenta e dois artigos divididos em seis Capítulos e apresenta cinco anexos.

O Capítulo I (art. 1º ao 4º) traz as disposições gerais da lei, como definições de institutos, legislação aplicável e o âmbito de sua atuação e regras para os casos consolidados.

O Capítulo II (art. 5º ao 49) descreve os requisitos ambientais e urbanísticos mínimos para o parcelamento do solo. Por exemplo, descreve as áreas que, por suas condições geológicas ou sanitárias, não podem ser parceladas e dá especial atenção aos terrenos localizados dentro dos limites do Aquífero Karst.

O Capítulo III (art. 50 ao 61) dispõe sobre as etapas do procedimento administrativo para o parcelamento do solo urbano, apresenta o rol de documentação obrigatória, como se dá a avaliação e a aprovação de projetos urbanísticos e a consequente emissão do alvará.

O Capítulo IV (art. 62 ao 65) descreve as fases administrativas do processo de desmembramento e remembramento.

O Capítulo V (art. 66 ao 79) aponta as infrações, penalidades administrativas e recursos que envolvem o tema.

Já, o Capítulo IV (art. 80 ao 82) abrange as disposições finais e transitórias e determina a vigência da lei na data da sua publicação com a específica revogação da Lei Municipal nº 878/2004.

Por fim, o Anexo I apresenta um glossário com a definição de termos técnicos e jurídicos para fins de aplicação da lei; o Anexo II contém o modelo do termo de caucionamento e de garantia de transferência de áreas públicas; o Anexo III traz o modelo do termo de compromisso de execução de projeto de parcelamento; o Anexo IV é formado pelo quadro de parâmetros de parcelamento e o Anexo V traz o quadro de parâmetros de condomínio.

A justificativa foi apresentada, destacando o Poder Executivo, em suma, que o

projeto se apresenta como medida correlata à aprovação do Plano Diretor (Lei Municipal nº 1.705/2022) e que o parcelamento do solo é tema fundamental para Colombo, pois regulamenta a divisão de áreas urbanas em lotes viabilizando o desenvolvimento ordenado e sustentável dos espaços, além de promover a regularização fundiária.

O Projeto foi protocolado e divulgado em Sessão Ordinária no dia 27/02/2024.

E, em 04/03/2024, os autos foram encaminhados a este Departamento Jurídico para parecer.

É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Trata-se de análise do Projeto de Lei nº 008/2024 que dispõe sobre a definição do parcelamento do solo urbano do Município de Colombo. Em suma, tal instituto abrange as regras e limites para o desmembramento, o remembramento, o loteamento e a criação de condomínios.

Parcelar o solo é uma atividade necessária para fortalecer centralidades, conectar a malha urbana e criar áreas de moradia, lazer, comércio, indústria e serviços.

Assim, o parcelamento do solo urbano é a **divisão da terra (gleba) em unidades juridicamente independentes**, com vistas à edificação, podendo ser realizado na forma de loteamento, desmembramento, remembramento e outros instrumentos, sempre mediante **aprovação do poder público municipal**.

É diante deste cenário que se encontra o PL nº008/2024.

Preliminarmente, cabe destacar que o exame deste Departamento Jurídico envolve tão somente a matéria jurídica, razão pela qual não se aprofunda em temas de ordem técnica ou em questões que envolvam juízo de mérito sobre os critérios para a determinação do parcelamento do solo urbano.

A verificação da compatibilidade entre o Plano Diretor e as normas propostas no PL nº 008/2024 demanda conhecimentos técnicos de diversas áreas correlatas ao urbanismo e ao meio ambiente, impossibilitando, portanto, a análise derradeira no presente parecer.

Pois bem.

A partir da Constituição Federal de 1998, os municípios passaram a ter mais autonomia sendo-lhes atribuídas diversas competências, dentre elas o planejamento do território 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.

Com base nesse comando constitucional, recepcionou-se as diretrizes encontradas na Lei Federal nº 6.766/1979, instrumento que traz as normas gerais sobre o parcelamento do solo urbano no país e que teve muitos dos seus dispositivos reproduzidos no PL nº 008/2024. Aliás, o art. 1º da Lei autoriza que lei municipal adéque o tema às peculiaridades locais:

Art. 1º-O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

Parágrafo único - Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

Cabe alertar que o texto constitucional restringe a competência municipal à organização do solo urbano, uma vez que o direito agrário (legislação atinente ao solo rural) foi inserido na competência legislativa privativa da União, conforme se verifica no art. 22, I, da Constituição Federal.

De fato, o art. 53 da Lei nº 6.766/1979, permite a alteração do perímetro urbano para fins de uso de solo rural para atividades urbanas. Assim, qualquer norma municipal que ultrapasse os limites da regulamentação do uso urbano de solo rural, sem a consequente alteração do perímetro urbano será irremediavelmente inconstitucional. Transcreve-se:

Art. 53. Todas as alterações de uso do solo rural para fins urbanos dependerão de prévia audiência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, do Órgão Metropolitano, se houver, onde se localiza o Município, e da aprovação da Prefeitura municipal, ou do Distrito Federal quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente.

Além de estar previsto na Constituição Federal e na Lei nº 6.766/1979, o parcelamento do solo também encontra certas diretrizes gerais na Lei nº 10.257/2001

(Estatuto da Cidade), como se pode notar nos seguintes dispositivos:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.
(...).

Outra norma que trata das diretrizes para o parcelamento do solo, desta vez de ordem local, é a Lei Complementar nº 1.705/22 (Plano Diretor Participativo de Colombo), estabelecendo as seguintes disposições:

Art.55. São instrumentos para implementação do Plano Diretor Participativo, sem prejuízo de outros a serem previstos em legislação específica:

(...)

II - Instrumentos de Regulação Urbanística:

(...)

b) Lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano; (...)

Conforme se pode notar, a Lei de Parcelamento do Solo deriva diretamente do Plano Diretor Participativo, que é o instrumento básico da política de desenvolvimento territorial do Município e integra o processo de planejamento municipal, devendo a elaboração da Lei de Parcelamento, Usos e Ocupação do Solo orientar-se pelos princípios fundamentais, objetivos gerais e ações estratégicas nele contidas.

Cita-se também a lei local que trata do parcelamento do solo é o Código de Obras do Município (Lei nº 879/2004), prevendo as seguintes disposições:

Art.1º Fica instituído o Código de Obras do Município de Colombo, que estabelece as normas para elaboração e execução de projetos, obras e instalações, públicas ou privadas, em todo o território municipal.

§ 1º Incluem-se entre as obras referidas no caput deste artigo as de construção, reconstrução, reforma, acréscimo e decréscimo, adaptação de uso, regularização, restauração e demolição.

§ 2º As disposições contidas neste Código deverão ser utilizadas em complementaridade aos princípios do Plano Diretor Municipal, integradas ao conjunto de instrumentos do Desenvolvimento Urbano, especialmente às Leis Municipais de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, bem como aquelas disciplinadoras do licenciamento de atividades econômicas e de matéria ambiental, sanitária e de proteção do Patrimônio Histórico e Cultural, sem prejuízo das Normas Técnicas Brasileiras e da legislação federal e estadual pertinentes.

Art. 40 Os passeios deverão atender ao disposto na Lei de Parcelamento do Solo e se adequar às condições locais, garantir trânsito, acessibilidade e segurança às pessoas, possuir durabilidade e fácil manutenção, além de contribuírem para a qualidade ambiental e paisagística do lugar.

Dessa forma, todo regramento relativo ao uso e ocupação do solo deve levar em consideração a cidade como um todo e respeitar seu planejamento urbanístico. Por isso, exige-se estudos específicos e compatibilidade com o plano diretor e demais normas correlatas.

Durante a análise do projeto de lei verificou-se a observância da maioria das

disposições impostas pela norma geral municipal do Plano Diretor e pelas normas específicas que a orbitam.

Assim, a par das considerações feitas no início desta fundamentação sobre o conhecimento técnico, constata-se que o PL nº 008/2024 visa a definir as regras para o parcelamento do solo urbano do Município de Colombo, respeitando os limites das competências formal e material, senão vejamos.

3. COMPETÊNCIA E INICIATIVA

Inicialmente destaca-se que a Constituição Federal prevê em seu art. 30, VIII, que compete aos municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.”

Por sua vez, em âmbito local, a proposição encontra fundamento na competência para a regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo. Diz a Lei Orgânica de Colombo:

Art. 12. Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

(...)

VII - diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, plano diretor, plano de controle de uso, parcelamento e de ocupação do solo urbano.

Sendo assim, a competência é do Município na regulamentação dos procedimentos referentes ao parcelamento do solo do município, cabendo ao Legislativo a análise do tema.

4. DA AUDIÊNCIA PÚBLICA

A realização de audiências públicas para que o tema seja democraticamente debatido com a sociedade civil é requisito essencial na feitura de legislações deste porte.

Neste ponto, **salienta-se que é obrigatória a participação popular durante a tramitação do projeto, sob pena de inconstitucionalidade formal, tendo em vista que dispõe sobre a política de ordenamento territorial e ocupação do solo urbano, estando tal dever previsto no art. 40, § 4º, I e art. 43, inciso II do Estatuto da Cidade:**

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

(...)

§ 4º No processo de elaboração do

plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

públicas;

Ao buscar-se na documentação apresentada pelo Poder Executivo notícias sobre o processo participativo, nota-se a que foram realizadas oficinas comunitárias e audiências públicas nos anos de 2018 e de 2021.

Assim, constata-se que o PL nº 008/2024 visa a estabelecer o parcelamento do solo urbano do Município de Colombo, respeitando os limites das competências formal e material.

5. TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto à técnica legislativa, a proposição enseja algumas alterações.

Os incisos I e II do § 4º do art. 54 devem desdobrar-se em alíneas, conforme orienta o inciso II do art. 10 da Lei Complementar nº 95/98, ressalvadas outras eventuais sugestões de emendas oriundas dos parlamentares desta Casa.

No tocante a *vacatio legis*, observa-se que a vigência da norma é imediata, conforme escolhido pelo Chefe do Poder Executivo.

6. TRAMITAÇÃO E QUÓRUM

Consoante disposto no Regimento Interno (RI) da Câmara dos Vereadores de

Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes Comissões:

- 1) Constituição e Justiça (art. 54, I, 'a', RI): pela constitucionalidade;
- 1) Comissão de Economia, Finanças e Orçamento (art. 55, I, 'h', RI) e
- 2) Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos e Transportes (art. 57, RI).

Finalmente, a proposição tramitada como Lei Complementar exige maioria absoluta para aprovação, conforme o *caput* do art. 95, do Regimento Interno e o art. 33 da LOM:

Art.33 A iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe a qualquer integrante ou comissão da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, mediante iniciativa popular, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.
Parágrafo único. As leis complementares versarão sobre o seguinte:
(...)
V - Código de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;

7. CONCLUSÃO

Assim, com as ressalvas feitas quanto à adequação da técnica legislativa no art. 54, opina-se pela possibilidade jurídica de tramitação do Projeto de Lei Complementar nº 008/2024.

Remete-se o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes.

Colombo-PR, 27 de março de 2024.

Ana Júlia de Souza Bello Schlichting
Advogada da Câmara Municipal de Colombo
OAB-PR 104.977