



## PROCURADORIA GERAL

CMPM-PG 09 /2023

*Parecer ao Projeto de Lei Complementar nº 08 /2022, que  
“Dá nova redação ao Capítulo III – Do Parcelamento - Título  
VI – Do Uso e Ocupação do Solo do Plano Diretor Municipal,  
(Lei Municipal n.º 4.658/2006), alterada pela Lei Municipal  
n.º 6.637/2021”.*

### I - Do Relatório

Trata-se de parecer jurídico ao Projeto de Lei Complementar nº 08/2022 de autoria do Executivo Municipal, que pretende dar nova redação ao Capítulo III – Do Parcelamento - Título VI – Do Uso e Ocupação do Solo do Plano Diretor Municipal, (Lei Municipal n.º 4.658/2006), alterada pela Lei Municipal n.º 6.637/2021.

É o sucinto relatório.

### II - Da Competência Legislativa e Iniciativa do Executivo

Sob o prisma da constitucionalidade e legalidade, não há quaisquer obstáculos a serem invocados, uma vez que o projeto de lei em estudo trata de matéria de interesse local, consoante dispõe o art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal, que atribui ao Município a competência legislativa para “*Promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento, e da ocupação do solo*”.

Por sua vez, o art.181, *caput*, também da Carta da República, prevê que a “*Lei Municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes*”.

Já a Lei Orgânica Municipal, em seu art. 15, XIV dispõe que:

*Art. 15 – Ao Município compete provera tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições: [...]*

*XIV – estabelecer normas de edificação, loteamento, arruamento e de zoneamento urbano e rural, bem como as limitações urbanísticas convenientes à coordenação de seu território, observada a lei federal;*

Na doutrina, Hely Lopes Meirelles leciona o seguinte:

*“O uso e ocupação do solo urbano, ou, mais propriamente, do espaço urbano, constitui matéria privativa da competência ordenadora do Município; e por isso vem sendo objeto das diretrizes do plano diretor e da regulamentação editalícia que o complementa.” (Direito Municipal Brasileiro. São Paulo; Malheiros, 2008, 16 ed., p. 562)*



Como se vê, o Doutrinador Hely Lopes Meirelles faz coro à existência de competência legislativa privativa do Município para tratar de assuntos atinentes ao Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, conforme versa o projeto de lei.

### **III – Das Alterações Propostas**

Ultrapassada esta fase introdutória, embora tenha o Executivo, apresentado as alterações de forma inteligível, por dever de ofício cabe à Procuradoria tentar aclarar mais as alterações promovidas pela proposição em estudo, conforme explicaremos a seguir.

No art. 1º, §1º do projeto em estudo, o Executivo Municipal, define que loteamento é *“A subdivisão de gleba em lotes, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, ou prolongamento, modificação e ampliação das vias existentes”*, redação essa que é idêntica ao §1º do art.2º da Lei Nacional nº 6.766/79.

**O Parágrafo único, acrescentado ao art. 1º, que data vênua deve ser alterado para §7º, “autoriza o desmembramento de glebas não inseridas em loteamentos previamente aprovados, desde que tenha saídas para vias públicas aprovadas e consolidadas até 31/12/2020, e que a infraestrutura, esteja condizente com as dimensões mínimas e máximas de lote, testada e quadra”.**

A próxima alteração e talvez a mais polêmica, são as alterações feitas no art. 6º, onde está sendo incluído o inciso XIV, §5º, §6º alíneas, “a”, “b”, “c”, “d” e “e”, §7º, alíneas “a” e “b”, §8º, §9º e §10. Tais alterações tratam do instrumento de garantia de execução das obras de infraestrutura a cargo do empreendedor.

A garantia de execução de obras de infraestrutura em loteamento, não é nenhuma novidade, e consta na Lei Nacional nº 6.766/79, por tanto, há mais de 40 anos, vejamos:

*Art. 18. Aprovado o projeto de loteamento ou de desmembramento, o loteador deverá submetê-lo ao registro imobiliário dentro de 180 (cento e oitenta) dias, sob pena de caducidade da aprovação, acompanhado dos seguintes documentos: [...]*

*V - cópia do ato de aprovação do loteamento e comprovante do termo de verificação, pelo Município ou pelo Distrito Federal, da execução das obras exigidas pela legislação municipal, que incluirão, no mínimo, a execução das vias de circulação do loteamento, demarcação dos lotes, quadras e logradouros e das obras de escoamento das águas pluviais ou da aprovação de um cronograma, com a duração máxima de 4 (quatro) anos, prorrogáveis por mais 4 (quatro) anos, acompanhado de competente instrumento de garantia para a execução das obras;*

O Legislador Federal, nos idos anos de 1979, já se preocupou com a garantia para execução das obras em loteamentos e o que houve por vezes foi a omissão do poder público em fiscalizar o cumprimento da lei nacional, gerando prejuízos para os cofres públicos, em face desta omissão.

Em tempos pretéritos, o mais comum era o caucionamento de uma determinada quantidade de lotes do empreendimento em favor do Município, mas lamentavelmente nem sempre estes lotes eram convertidos em espécies, e muitos deles eram doados pelos prefeitos, e outros invadidos por terceiros, desse modo, acredita-se que seja este o motivo da exigência da caução em dinheiro.



Pois bem, no projeto mantem-se ainda a obrigação de realizar a infraestrutura, como sendo do loteador, mas ele poderá após a aprovação definitiva do loteamento, comercializar os lotes sem concluir a infraestrutura, desde que promova uma caução em dinheiro; fiança bancária ou seguro garantia correspondente a 120% do valor do empreendimento ou então uma alienação fiduciária de 50% dos lotes.

Como alhures explicado, este já é um expediente imposto pela Lei Nacional nº 6.766/79, inovando o Município de Pará de Minas, apenas com relação ao percentual da garantia.

O art. 10 da proposição em estudo, corresponde ao art. 10 da lei em vigor e está sendo acrescentado o inciso VIII, determinando que o *“Cronograma físico-financeiro de execução das obras, deverá estar compatível com os valores de mercado”*, assim, o conhecimento prévio do cronograma físico-financeiro, certamente otimiza o tempo do gestor durante o monitoramento e o controle do projeto, além de ajudar a reduzir custos.

A matéria tratada no §1º deste artigo traz nova redação determinando que *“O cronograma físico-financeiro de execução das obras, será submetido à análise e aprovação do Município, que deverá vir com os custos estratificado de todas as obras etc.”*

Com esta nova redação, altera-se a numeração dos demais parágrafos. O §5º da lei em vigor, corresponde ao §6º da proposição em estudo, trazendo no seu bojo uma única alteração que é aprovação *“definitiva”*.

O art. 12, §3º da proposição em estudo, corresponde ao art. 12, §3º da lei em vigor, o qual em hipótese alguma permite a comercialização de lotes antes conclusão das obras e aprovação pela Administração Pública etc. No §3º da proposição em estudo, havendo aprovação preliminar e concretizada a garantia, caução em dinheiro; fiança bancária ou seguro garantia correspondente a 120% do valor do empreendimento ou então uma alienação fiduciária de 50% dos lotes, estes podem ser comercializados.

O art. 13, §2º da proposição em estudo, corresponde ao art. 13, §2º da lei em vigor sendo que, após a emissão da certidão de conclusão das obras, a administração, no prazo de 30 dias expedirá o *“Decreto de Aprovação”*. Na proposição em estudo, após a emissão da Certidão de Conclusão das Obras do Empreendimento, no prazo de 30 (trinta) dias a administração promoverá o cancelamento da garantia e expedirá o Decreto de Aprovação Definitiva, quando houver autorização provisória etc.

O art. 16 da proposição em estudo (loteamento fechado) corresponde ao art. 16 da lei em vigor, o qual estabelece que nos lotes com área inferior a 360,00m<sup>2</sup> não se autoriza a construção de mais de 1 (uma) unidade residencial e/ou comercial. Já na proposição em estudo, proíbe-se nos lotes com área inferior a 360m<sup>2</sup> a construção de unidade condominial. No mais, assevera-se que estão sendo suprimidos do art. 16 os parágrafos 1º, 2º e 3º, razão pela qual o §4º da lei em vigor, passa a ser *“parágrafo único”* da proposição em estudo.

O art. 17 é composto pelos parágrafos suprimidos do art. 16, acrescido de adequações sociais angariadas ao longo dos anos, atendendo os anseios daquelas pessoas que habitam



em condomínio abertos, como por exemplo, a permissão de mais de um portão de acesso de veículos e mais de um portão de acesso de pedestres.

O art. 21 do projeto em estudo (loteamento fechado) corresponde ao art. 20 da lei em vigor e apenas substituí no caput a expressão “*autorizada*” por “*permitido*”.

O art. 22 por sua vez, mantém as exigências do art. 17, quais sejam “*área comum igual ou superior a 20%*”.

O art. 35 do projeto de lei (desmembramento) corresponde ao art. 33 da lei em vigor e faz-se exigência de uma série de documentos não dispostos na lei em vigor. Estas alterações (exigências), são adequações sociais, rotineiras, geral e duradouras, que estão sendo introduzidas na legislação, como por ex: certidões atualizadas com data não superior a 90 (noventa) dias.

Dentre as novas exigências, há ainda a obrigatoriedade de se cumprir a Lei Nacional nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regulamentação fundiária urbana e rural (REURB), a qual exige que para se desmembrar uma propriedade, será necessário o georreferenciamento, porque este determina a exata posição geográfica e área do imóvel por meio de mapeamento, possibilitando saber com exatidão qual é a localização da propriedade. Por tais razões é que se está exigindo no desmembramento, o levantamento planimétrico georreferenciado (incisos VI, VII, VIII e IX).

O art. 40 do projeto de lei (Unificação de Lotes) corresponde ao art. 38 da lei em vigor e com exceção das peculiaridades, traz as mesmas exigências do art. 35 como por ex: certidões atualizadas com data não superior a 90 (noventa) dias, bem como, a exigência de se cumprir a Lei Nacional nº 13.465/2017, que dispõe sobre a regulamentação fundiária urbana e rural (REURB).

Assim, por força da legislação constitucional e infraconstitucional, os municípios são os legítimos responsáveis pela regularização dos loteamentos urbanos, em virtude de serem os entes encarregados de disciplinar o uso, ocupação e parcelamento do solo.

Aliás, é assente no Superior Tribunal de Justiça, que é subsidiária a responsabilidade do Município pelas obras de infraestrutura necessárias à regularização do loteamento privado, no mesmo julgado, o STJ decidiu que este é um Poder-Dever restrito, às obras essenciais, em especial a infraestrutura.

De todo o exposto, depreende-se que este projeto de lei, visa colocar a legislação municipal, em total consonância com a Lei nº 6.766/79 (Lei de uso e ocupação do solo) e com a Lei nº 13.465/2017 (Regulamentação fundiária urbana e rural).

Por fim, buscar a sustentabilidade da Cidade, desse modo, evitar o parcelamento do solo inadequado em relação à infraestrutura urbana é obrigação do Prefeito Municipal, atendendo, o que dispõe o art. 2º, inciso I e VI, alínea “c” da Lei nº 10.257/2019 (Estatuto da Cidade) conforme se expõem:



*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; [...]*

*VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: [...]*

*c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;*

Por todo o exposto, consideramos que a matéria abordada neste projeto de lei complementar é legal, restando necessário apenas adequar o **parágrafo único** do art. 1º da propositura para “§7º”

#### **IV - Conclusão**

Por todo o Exposto, submetemos a matéria acompanhada deste parecer jurídico para análise dos Ilustres vereadores que poderão aprovar ou rejeitar o projeto de lei, ressaltando que o quórum para deliberação da matéria em estudo é de maioria absoluta dos votos, conforme preleciona o art. 54 da Lei Orgânica Municipal.

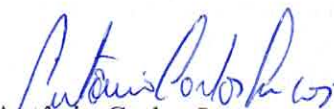
Assim, o parecer jurídico é pela constitucionalidade e legalidade da matéria, mas ressaltamos que o projeto proposto deverá ser submetido ao crivo da Comissão de Legislação e Justiça nos termos do art. 53 do Regimento Interno, bem como, a Comissão de Obras, Serviços Públicos e Meio Ambiente nos termos do art. 54 do Regimento Interno.


Por fim, vale lembrar que se trata de um parecer opinativo, ou seja, de caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação do projeto. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, *in verbis*:

*O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do alto administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – Distrito Federal – Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

Sujeito à Consideração Superior.

Pará de Minas, 30 de janeiro de 2023.

  
Antônio Carlos Lucas  
Procurador Geral

  
Sheila Bastos Gomes  
Procuradora Adjunta

**EM BRANCO**