



# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

### PARECER JURÍDICO N.º 478/2023

**Projeto de Lei Ordinária nº 239/2023.**

**Autoria:** Poder Executivo.

**Ementa:** Institui a Lei de Parcelamento do Solo Urbano do solo no Município de Pindamonhangaba e dá outras providências.

**Senhor Presidente:**

#### **Relatório:**

Trata o presente parecer, de análise de projeto de lei que disciplina as regras para o Parcelamento do Solo urbano do Município de Pindamonhangaba, nos termos da Lei Federal nº 6.766/79 e demais disposições sobre a matéria, complementadas pelas normas específicas de competência do Município, com destaque a lei vigente que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo (PDP) de Pindamonhangaba.

O Projeto de Lei de Parcelamento visa normatizar as ações pública e privada sobre a divisão do solo urbano, podendo ser considerada como a base do processo de urbanização e estruturação do espaço da cidade. Portanto, é salutar ter em mente que o objetivo do parcelamento do solo não é apenas o regramento sobre fracionamentos de gleba em lotes, mas, sobretudo, é entender que o espaço transformado tem que apresentar boas condições de habitabilidade, a fim de facilitar a circulação de bens e pessoas.

No âmbito federal, este tema é regulado pela Lei Federal nº 6.766/1979, e dispõe que os Estados e os Municípios devem estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo para adequar o previsto na esfera federal às peculiaridades regionais e locais.

Nos termos da mensagem, o projeto traz como inovações: loteamento de acesso controlado, loteamento inteligente, condomínio de lotes, entre outros; criação de normativas e fluxograma para requisição e análise e





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

aprovação dos projetos de parcelamentos; criação de infrações e penalidades nos casos de efetuar parcelamento do solo para fins urbanos, sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições das normas pertinentes dos Estados e Municípios, entre outras situações.

A audiência pública referente ao projeto foi realizada na data de 23.11.2023.

É a síntese do projeto.

### **Análise Jurídica:**

O parcelamento do solo urbano tem por finalidade precípua, ordenar o espaço urbano destinado a habitação. Para tanto, mister se faz sua divisão ou redivisão, dentro dos ditames legais.

Para o ilustre professor José Afonso da Silva, o parcelamento do solo urbano visa “a urbanificação de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas” (SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. ERT, São Paulo: 1981).

Sendo assim, o parcelamento, para fins da Lei n.º 6.766/79, consiste na subdivisão de gleba, situada em zonas determinadas do território municipal urbano, em lotes destinados à edificação.

O parcelamento do solo urbano tem como objetivo desenvolver as diferentes atividades urbanas, com a concentração equilibrada dessas atividades e de pessoas no Município, estimulando e orientando o desenvolvimento urbano, mediante o controle do uso e aproveitamento do solo.

A competência para legislar sobre as diretrizes em direito urbanístico é federal e estadual, ou seja, surge a dúvida sobre a quem compete tratar sobre o parcelamento do solo urbano. Acerca do assunto se manifestou o STF, na ADI 478, que sanou a discordância ao concluir que sobre direito urbanístico as normas devem ser federais e estaduais, contanto





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

que sejam gerais, genéricas, em forma de diretrizes.

Assim, apenas no que se referir a normas gerais em matéria de urbanização é que haverá a participação estadual ou federal, nos termos da ementa da ADI 478, in verbis:

**STF, ADI 478:**

*"A criação, a organização e a supressão de distritos, da competência dos Municípios, faz-se com observância da legislação estadual (CF, art. 30, IV). Também a competência municipal, para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano CF, art. 30, VIII por relacionar-se com o direito urbanístico, está sujeita a normas federais e estaduais (CF, art. 24, I). As normas das entidades políticas diversas União e Estado-Membro deverão, entretanto, ser gerais, em forma de diretrizes, sob pena de tornarem inócua a competência municipal, que constitui exercício de sua autonomia constitucional." (ADI 478, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 9-12-06, Plenário, DJ de 28-2-97) (Grifo nosso).*

Diante do exposto, conclui-se que a competência para legislar sobre normas gerais é federal ou estadual, mas somente por Lei Municipal (Plano Diretor) será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica.

Convêm deixar claro que as normas legais urbanísticas alusivas a loteamento ou desmembramento são de competência Municipal, ou do Distrito Federal, quando for o caso. Não se trata aqui de normas de registro imobiliário pura e simplesmente, e isso porque nesse campo a União tem expressa e privativa competência para legislar, não devendo sequer ser considerada qualquer norma Municipal porventura existente a respeito.

Tratando-se, porém de questão urbanística, de zoneamento urbano, a competência legislativa passa a ser Municipal, por força de sua autonomia consagrada constitucionalmente.

A CF/88 atribui competência aos Municípios para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano:





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

(...)

*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;*

A matéria do projeto trata-se de interesse local, prevista na CF/88 como competência dos municípios. Para fins de competência constitucional, o interesse local consiste no interesse público local que diz respeito aos indivíduos que residem nos limites do Município ou que neles têm negócios jurídicos, enquanto sujeitos à ordem jurídica municipal:

CF/88

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

(...)

Para Hely Lopes Meirelles:

*"Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Seria fastidiosa – e inútil, por incompleta – a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal. Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização, etc; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local. Dentre os assuntos vedados ao Município, por não se enquadrarem no conceito de interesse local, é de se assinalar, o serviço postal, a energia em geral, a informática, o sistema monetário, a telecomunicação e outros mais, que, por sua própria natureza e fins, transcendem o âmbito local." (Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo: Malheiros, 12ª ed., p. 135).*

O Ministro Alexandre de Moraes leciona que:

*"interesse local refere-se aos interesses que disserem respeito mais diretamente às necessidades imediatas do município, mesmo que acabem gerando reflexos no interesse regional (Estados) ou geral (União)". (in *Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional*. 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2013, p. 740).*





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

Outrossim, a espécie legislativa, qual seja, projeto de lei complementar, é a espécie correta para tratar da matéria, conforme previsão na Lei Orgânica Municipal:

### **SUBSEÇÃO III - DAS LEIS**

*Artigo 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável de maioria absoluta dos membros da Câmara de Vereadores.*

*Parágrafo único - São leis complementares as concernentes às seguintes matérias:*

*I - Código Tributário do Município;*

*II - Código de Obras ou de Edificações;*

*III - Estatuto dos Servidores Municipais;*

*IV - Plano Diretor do Município;*

*V - Zoneamento urbano e direitos suplementares de uso e ocupação do solo;*

*VI - Código de Posturas Municipais;*

*VII - Estatuto do Magistério Municipal;*

*VIII - Código Sanitário Municipal;*

*IX - Código de Proteção ao Meio Ambiente;*

*X - Concessão de Serviço Público;*

*XI - Concessão de direito real de uso, e a Legislação disciplinadora de:*

*a) Alienação de bens imóveis;*

*b) Aquisição de bens imóveis por doação com encargos;*

*c) Autorização para obtenção de empréstimos de particular*

Houve consulta pública acerca da matéria do projeto, requisito imprescindível conforme entendimento do TJ/SP:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº4.095, de 18.10.17 do município de Aparecida dispondo sobre regularização de bens imóveis localizados no bairro Jardim Paraíba. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação” (ADIn nº 2.182.25392.2018.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. em 13 de fevereiro de 2019).*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 286, de 18.02.16 do município de Suzano, de iniciativa parlamentar, alterando preceitos da Lei Complementar nº 025, de 01.03.96, que dispõe sobre zoneamento, uso e ocupação do solo, ao incluir normas de acessibilidade, consistente em instalação de elevadores, em edificações residenciais coletivas, com mais de dois pavimentos. Vício de iniciativa. Ausência de vício. Competência concorrente para a iniciativa de projetos de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. Precedentes. Fonte de custeio. Ausente violação aos arts. 25 e 176da CF. Inexistência de despesa pública. Precedente. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas, máxime quando, como no caso, o ônus com o cumprimento da nova exigência, ainda que em favor da acessibilidade.*





# Câmara de Vereadores de Pindamonhangaba

## Estado de São Paulo

*será suportado pela população. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Procedente a ação” (ADIN nº 2256300-08.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 24/06/2017).*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Complementar nº 2.751, de 12 de janeiro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que “dispõe sobre regularização de construções, e dá outras providências”. Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular, exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual. Violação aos artigos 144, 180, inciso II, 181 e 191, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2227144-72.2016.8.26.0000. Rel. Des. Ricardo Anafe, j. 21 de junho de 2017).

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei do Município de Bauruque regulamenta o uso, o parcelamento do solo e a construção de residências dentro de zonas de indústria, comércio e serviços. Legítimo o exercício da competência legislativa municipal suplementar em matéria de direito urbanístico. Indispensável, contudo, a participação popular na discussão sobre o projeto de lei. Violação do artigo 180, II, da Constituição Estadual. Vício formal reconhecido. Precedentes deste Órgão Especial. Pedido julgado procedente, com modulação de efeitos” (ADIN nº 2032995-13.2015.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bártoli, j. 12/08/2015).*

### Conclusão:

Diante do exposto, do ponto de vista jurídico, não vislumbramos impedimento à aprovação.

É o parecer, que submetemos à consideração de V. Exa. e ao Plenário da Casa.

Pindamonhangaba, data da assinatura digital.

**Carolina Amariz Menezes**  
**Diretora do Departamento Jurídico**  
**OAB/SP nº 184.299**

