

Porto Alegre, 24 de novembro de 2015.

**Orientação Técnica IGAM nº 24.076/2015.**

I. O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga, SP, solicita orientação acerca do Projeto de Lei Complementar nº 22, de 2015, de autoria do mesmo Poder, alterando a Lei Complementar nº 3 que disciplina o parcelamento do solo.

II. Preliminarmente, a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõe a 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).

Por sua vez, a Lei Orgânica do Município consulente estabeleceu linhas gerais sobre a política urbana:

ART. 4º Ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

(...)

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

Art. 32-A - São objetos de leis complementares as seguintes matérias:

(...);

V - Código de Parcelamento do Solo

ART. 153 - 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.

§ 1º O plano diretor do Município deverá considerar a totalidade de seu território municipal.

§ 2º O Município deverá observar, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual,

prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.

§ 3º O Município estabelecerá, observadas as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

Veja-se que a Lei Orgânica não estabeleceu a reserva de iniciativa para tratar do tema, porém, em regar ao dispor sobre o assunto o poder Legislativo tende a ingressar em seara de iniciativa ou competência reservada, como se vislumbra das decisões do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 259, de 12 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre parcelamento do solo no Município de Franca. O ato legiferante visa, em essência, obrigar o plantio de árvores no passeio público, defronte aos lotes. Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais. Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º: 47: II e XIV: e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação procedente. 2038502-52.2015.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Inteiro Teor Dados sem formatação Relator(a): Péricles Piza Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 16/09/2015

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Arts. 13, 14 e 15, da Lei n. 16.056, de 09 de agosto de 2014, do Município de São Paulo – Legislação, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre planejamento urbanístico – Impossibilidade – Matéria de cunho eminentemente administrativo – Função legislativa da Câmara dos Vereadores possui caráter genérico e abstrato – Ofensa ao princípio da separação dos poderes – Competência do Executivo Municipal usurpada – Não observado o devido processo legislativo, ausentes estudos prévios, planejamento técnico e efetiva participação da comunidade - Ação direta julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da lei.

2006907-35.2015.8.26.0000 Direta de Inconstitucionalidade / Atos Administrativos Inteiro Teor Dados sem formatação Relator(a): Ademir Benedito Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 10/06/2015.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Leis de iniciativa parlamentar e promulgadas por Câmara Municipal, após veto total de Chefe do Executivo, que autorizam, em caráter excepcional, a construção de templos de qualquer natureza e prestação de determinados serviços em vias públicas de Ribeirão Preto Afronta ao "princípio da separação dos Poderes" caracterizada, porquanto as alterações pontuais do zoneamento da cidade devem ser objeto de

decreto do Prefeito Municipal, e mediante prévio planejamento Ofensa, outrossim, ao preceito isonômico, consubstanciado no "princípio da impessoalidade", na medida em que o zoneamento não pode ter por objetivo a satisfação de interesses particulares ou de determinados grupos Ação procedente, por ofensa aos arts 5º, 111, 144, 180, I, II e V e 181, caput da Constituição do Estado de São Paulo 9030968-50.2006.8.26.0000 Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei / AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI Inteiro Teor Dados sem formatação Relator(a): Jarbas Mazzoni Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 19/09/2007 Data de registro: 16/10/2007

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei complementar de iniciativa de vereador, dispondo sobre o uso e ocupação do solo - Inadmissibilidade - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal - Ocorrência de redirecionamento do uso do solo em apenas uma rua - Infringência ao princípio da impessoalidade - Inexistência, ainda, de estudos pertinentes e consulta à comunidade local - Violação dos princípios da separação de Poderes e da iniciativa reservada de Lei ao Prefeito Municipal, afrontando os artigos 5º, 111, 144, ISO, I, 11, Ve 181, da Constituição do Estado - Representação julgada procedente. 9028542-65.2006.8.26.0000 Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei / AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI Inteiro Teor Dados sem formatação Relator(a): Walter de Almeida Guilherme Comarca: Comarca não informada Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Criminal Data de registro: 20/10/2006

III. Do ponto de vista material, a proposição legislativa que tenha por objeto a alteração da Lei Complementar nº 3, de 21 de agosto de 2009, que disciplina o parcelamento do solo no município de Ibitinga e dá outras providências.

Em âmbito federal a matéria encontra respaldo na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. No entanto, cabe dizer que, por essa legislação, o parcelamento do solo seria somente por desmembramento e loteamento:

Art. 2º O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

Quanto às alterações propostas, veja-se o § 1º que se pretende acrescentar ao art. 28 da Lei Complementar nº 3, de 21 de agosto de 2009, afronta ao art. 618 da Lei n 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil:

Art. 618. Nos contratos de empreitada de edifícios ou outras construções consideráveis, o empreiteiro de materiais e execução responderá, durante o prazo irredutível de cinco anos, pela solidez e segurança do trabalho, assim em razão dos materiais, como do solo.

Parágrafo único. Decairá do direito assegurado neste artigo o dono da obra que não propuser a ação contra o empreiteiro, nos cento e oitenta dias seguintes ao aparecimento do vício ou defeito.

Aponta-se o conflito em razão de que o prazo não deve contar da data do Registro do Loteamento no Cartório de Registro Civil, mas da conclusão do loteamento.

Já o § 2º não coaduna com o **caput** do art. 28<sup>1</sup>, tratando de matéria estranha. Deste modo, sendo os parágrafos destinados a explicar o **caput**, ampliar seu âmbito de aplicação ou criar-lhe exceções, não há que se dispor acerca da matéria mencionada neste ponto da proposição<sup>2</sup>.

Nesta esteira as alterações propostas pelo Poder Legislativo não são cabíveis, em que pese não adentrarem na organização e funcionamento da Administração.

Adicionalmente, deve-se observar que alterações em leis que cuidam de matéria urbanística exigem, ainda, a participação da comunidade, consoante refere a jurisprudência colacionada. Nesse sentido, o IGAM elaborou texto para seus Informativos intitulado "Audiências públicas e a participação da sociedade na definição das políticas urbanas", ao qual se recomenda a leitura. O material está disponível no endereço eletrônico do IGAM<sup>3</sup>.

**IV.** Diante do exposto, conclui-se pela inviabilidade jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 22, de 2015, tendo em vista que dispõe sobre matéria que

---

<sup>1</sup> Art. 28. Se durante a execução das obras for constatada a má execução dos serviços ou emprego de materiais de qualidade inferior ou, ainda, desobediência aos projetos aprovados, a Prefeitura Municipal intimara o loteador para a regularização.

<sup>2</sup> Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998<sup>2</sup>.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

(...)

III - para a obtenção de ordem lógica:

(...);

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

<sup>3</sup> [http://www.igam.com.br/website/products/contents/products\\_result.php](http://www.igam.com.br/website/products/contents/products_result.php) <acesso em 16.07.2015>

afronta regras estabelecidas no código Civil Brasileiro, bem como trata de assunto de forma deslocada no texto projetado, restando inaplicável sua disposição.

Ademais, não restou comprovada a realização de audiência pública acerca do assunto.

O IGAM permanece à disposição.

*Rita de Cássia Oliveira*

**Rita de Cássia Oliveira**  
OAB/RS 42.721  
Consultora do IGAM

*Volnei Moreira dos Santos*

**Volnei Moreira dos Santos**  
OAB/RS 26.676  
Consultor do IGAM