

PARECER 149/2018

Parecer ao Projeto de Lei Complementar 02-L, de 08/08/2018, de autoria do Poder Executivo que “Cria o desdobro de glebas, insere e revoga artigos da Lei Complementar nº 40, de 08 de novembro de 2006, e dá outras providências.

Através do Projeto de Lei Complementar 02, de 08 de agosto de 2018, o Poder Executivo pretende criar o desdobro de glebas, além de inserir e revogar artigos da Lei Complementar nº 40/2006, que tratado “Uso, Ocupação, Parcelamento e Regularização do Solo”.

É o necessário

A Lei de Uso, Ocupação, Parcelamento e Regularização do Solo se faz importante marco regulatório na vida das cidades, porque dela se extrai a política de organização urbana, organização físico-territorial, enfim, dá completude ao desenvolvimento social da cidade preconizado pela Constituição Federal, no bojo do art. 182.

Por isso mesmo, de se destacar que a lei de uso e ocupação do solo não é uma diretriz estática, mas dinâmica e evolutiva, a fim de ordenar o crescimento das cidades.

Como lembrava **HELLY LOPES MEIRELLES**, a elaboração do Plano Diretor e também de outros planos urbanísticos é tarefa de especialistas nos diversos setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do Prefeito. ("Direito Municipal Brasileiro", pág. 520, Ed. Malheiros, 520).

Nesse condão, os tribunais têm entendido que a iniciativa de tal propositura cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo, apesar de ser matéria de competência municipal:

"Lei Municipal de iniciativa de Vereador que altera, sem planejamento prévio, as zonas de expansão urbana - Ação Direta julgada procedente - Em certos temas urbanísticos, exigentes de prévio planejamento, tendo em vista o adequado desenvolvimento das cidades, a **iniciativa legislativa é exclusiva do Prefeito**, sob cuja orientação e responsabilidade se preparam os diversos planos" (ADIn nº 66.667-0/6, rei. Des. Dante Busana, julgada em 12/09/01)". (grifamos)

Portanto, no aspecto de competência para a propositura, não há óbices, visto que é competente o município para tratar da matéria, além de ser o Chefe Municipal privativamente competente para tal.

No entanto, esta Assessoria Jurídica vislumbra óbices outros, que impedem a correto prosseguimento do feito, eivando de vícios prejudiciais a futura normatização a que se pretende.

Já de início, não se vislumbra a consulta da sociedade civil através do “Conselho da Cidade” e de audiências públicas para este fim, recebendo daquele órgão consultivo e deliberativo a necessária aprovação e, doutro lado, da comunidade as sugestões, de ordem técnicas ou populares, de que necessita projeto de tanta importância.

Tratando-se de matéria modificativa da lei parcelamento do solo, deve estar em consonância no que se refere aos seus preceitos e tramitação.

Elaine Gonçalves Weiss de Souza e Mariana Barbosa de Souza, autoras de um estudo nominado “A (des)necessidade de audiências públicas como critério formal para alterações legislativas referente a plano diretor municipal” assim relatam o tema:

“A audiência pública é instrumento utilizado como elo entre atores sociais. É a intenção de coadunar interesses da sociedade e do poder público. Tem como objetivo principal resolver problemas que envolvam assuntos de interesse geral, ou seja, de interesse público relevante. Durante as audiências públicas propostas e críticas podem ser apresentadas, bem como provas, depoimentos podem ser colhidos. A audiência pública é ideal para ouvir-se a população, a comunidade diretamente ligada ao problema em questão, bem como ouvir a indicação de alternativas para o problema, as quais serão apresentadas pelos próprios atores sociais envolvidos. Esse processo democrático não submete o Poder Público à vontade da sociedade, porém, por meio dele, soluções para problemas sociais podem ser encontradas, por meio do diálogo.”

E arrematam:

“As audiências públicas detêm um papel fundamental em uma sociedade que anseia por uma democracia participativa e não representativa, nos exatos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988”
(grifamos)

Apesar de não pacífico o tema da exata necessidade da audiência pública como requisito formal para aprovação de certas matérias, até em homenagem a participação popular, somos pela formalidade como essencial à aprovação do projeto.

Diga-se que o Estatuto das Cidades, diploma federal regulador da “Política Urbana” de que tratam os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, traz a baila, em diversos dispositivos, a audiência pública como importante elemento de concretização das políticas urbanas:

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:

(...)

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

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

(...)

§ 40 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;

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

(...)

II – **debates, audiências e consultas públicas;**

Fica evidente a vontade do legislador federal em dar protagonismo a participação popular, este como um dos atores da política de urbanização.

Além disso, o Decreto Municipal nº 6.390 de 08 de maio de 2007, que constituiu o Conselho da Cidade, integrante do Sistema de Planejamento Municipal, “tem por finalidade intermediar as negociações por ocasião da implementação da **legislação complementar** e revisão do Plano Diretor, **analisando e recomendando diretrizes para a formulação implantação e revisão da política municipal de desenvolvimento urbano sustentável**”.

De acordo com o art. 9º do citado Decreto, “**competete ao Conselho da Cidade sugerir alterações ao Plano Diretor e**

colaborar em todas as atividades que se relacionem com o planejamento do desenvolvimento do Município”.

Isto posto, entendemos haver uma *irregularidade* no trâmite deste projeto legislativo que, a despeito de ter certa a competência, deixou de lado formalidade deveras importante.

Noutra banda, pretende o projeto de lei em apreço criar o chamado “desdobro de glebas”.

Sem embargos das posições contrárias, nos parece minoritária a tese em que aponta pela possibilidade de se “desdobrar” glebas. Como cediço, o desdobro é instituto afeito aos lotes, já que, em sua essência, é “é a subdivisão de lote sem alteração de sua natureza, desde que permitida por Legislação Municipal”¹.

Em verdade Lei Federal nº 6.766/79, de 19 de dezembro de 1979 não conceitua o desdobro, mas apresenta os meios ao parcelamento do solo urbano.

Assim, seu art. 2º preconiza:

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

¹ Luiz Antônio Scavone <http://www.scavone.adv.br/loteamento-loteamento-fechado-e-loteamento-irregular.html>

Para o loteamento, assim conceituou no art. 20, §

1º:

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

Já quanto ao desmembramento, vejamos o que diz a lei, em seu art. 20, § 2º:

"§ 2º — Considera-se desmembramento subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes."

No entanto, o fato de a lei federal não contemplar a hipótese do desdobro como forma de divisão do solo, não quer dizer que o instituto não exista.

A Lei Complementar Municipal nº 40/2006 não é diferente em apresentar e definir vários conceitos, não sem obedecer aos conceitos já definidos pela lei federal:

Art. 4º Para efeitos desta Lei Complementar passam a ser adotadas as seguintes definições e conceituações:

(...)

X - desdobro de lote ou terreno - é a divisão de um lote edificável para fins urbanos para formar dois ou mais lotes;

XI - desmembramento - é a subdivisão de gleba em lotes edificáveis para fins urbanos, com aproveitamento do sistema viário existente, não implicando a abertura de novas vias e logradouros públicos, nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes;

(...)

XVII - gleba - é uma porção de terra, com localização e configuração definidas que não resultou de processo de parcelamento do solo para fins urbanos;

XVIII - infra-estrutura básica - é o sistema de equipamentos que fornecem serviços básicos, notadamente: rede viária, sistema de abastecimento de água potável, sistema de esgoto sanitário, escoamento de águas pluviais, distribuição de energia elétrica pública e domiciliar e iluminação pública;

(...)

XX - loteamento - é a subdivisão de gleba em lotes edificáveis para fins urbanos, com abertura de novas vias públicas de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes;

XXI - lote edificável para fins urbanos - é uma porção de terra com localização e configuração definidas, com área, acesso e infra- estrutura básica atendendo ao disposto na legislação pertinente e que resultou de processo regular de parcelamento do solo para fins urbanos;

XXII - parcelamento do solo para fins urbanos - é a subdivisão de gleba sob forma de loteamento ou desmembramento;

Traçados os conceitos apresentados pela própria Lei Complementar nº 40/2006, lê-se que o desdobro é a divisão de “lote edificável”, logo, a contrário senso, não é a divisão de gleba.

Por sua vez, pela definição da lei municipal, *gleba* “é uma porção de terra, com localização e configuração definidas que não resultou

de processo de parcelamento do solo para fins urbanos”. Neste sentido, o Poder Executivo Municipal pretende parcelar glebas em novas glebas, a abstrair o próprio conceito de gleba, que é exatamente parcela de terra que não resultou de processo de parcelamento.

Ora, como nominar o produto do fracionamento de “gleba”, se passou exatamente por um processo de parcelamento, ou seja, de subdivisão em outras porções menores de terra? O processo de parcelamento é ação pela qual não passa uma gleba.

As palavras de Ricardo Luís Sant’Anna de Andrade, no estudo “Considerações Sobre o Parcelamento do Solo Urbano”² são edificadoras:

O verbete "parcelamento" transmite-nos a idéia de divisão, ou mais precisamente "divisão de uma área de terreno em lotes, sob a forma de desmembramento ou loteamento." O parcelamento do solo urbano é instituto de Direito Urbanístico que 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 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." Trata-se de atividade peculiarmente induzida pela Administração Pública, no sentido de fomentar os particulares a ordenarem o solo urbano, sob sua vigilância.

² ANDRADE, Ricardo Luís Sant’Anna. Considerações Sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: <<http://revista.pgm.fortaleza.ce.gov.br/index.php/revista1/article/view/87/84>>. Acesso em: 2018 ago. 2018.

Melhor teria andado o autor da propositura se tivesse preferido o termo “fracionamento” ao “desdobro”, conquanto teríamos maior tecnicidade e respeito aos institutos pré-estabelecidos.

Posto isso, neste campo, esta assessoria jurídica sugere alterar a ementa e demais dispositivos que apresentem o termo “desdobro”, modificando-o para o termo “fracionamento”.

Diante do exposto, em função da ausência de homenagem a participação popular pela ausência de audiências públicas e/ou discussão junto ao Conselho da Cidade desta urbe, somos pela contrariedade do projeto.

Quanto aos termos “desdobro” ou “fracionamento”, passa apenas pela coesão entres os textos legais do município.

Cabe ressaltar que a emissão do parecer por essa Assessoria Jurídica tem fundamento no artigo 185, §3º do Regimento Interno, e se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores à sua motivação ou conclusões.

Por isso, caso a r. Comissão de Redação Constituição e Justiça entenda de modo distinto, o projeto deve seguir as demais comissões (art. 233, §2º, RI), “in casu” a “Planejamento, Uso,

Ocupação e Parcelamento do Solo” e, após, pelo Plenário, para apreciação de conveniência e oportunidade que cabe aos ilustres Vereadores.

É o parecer s.m.j

São Roque, 04 de dezembro de 2018.

FABIANA MARSON FERNANDES

Assessoria Jurídica

YAN SOARES DE SAMPAIO NASCIMENTO

Assessor Jurídico