



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

PARECER JURÍDICO
014/2023

Câmara de Vereadores de Jóia
PROCOLO Nº: 366
Recebido em: 15/6/2023
Horário: 17h08min
Servidor: n/j

Matéria: Projeto de Lei nº 4.666/2023
Ementa: PODER EXECUTIVO. URBANIZA.
IMPLANTAÇÃO.LOTEAMENTO. BELLA VISTA II.

Trata-se de pedido encaminhado pela Comissão de Constituição, Justiça, Redação Final e Desenvolvimento Social, à Procuradora Jurídica desta Casa Legislativa, para que seja emitido parecer técnico-jurídico acerca do Projeto de Lei nº 4.666/2023, que “Urbaniza área para implantação do Loteamento Bela Vista II”, de autoria do Poder Executivo.

A exposição de motivos consta em anexo à minuta de lei, além do Ofício nº 035/2023 do Licenciador Ambiental, Memorial Descritivo, BCI- Boletim de Cadastro Imobiliário e Parecer Técnico do Engenheiro Civil do Poder Executivo.

É o brevíssimo relato, passa-se a fundamentar.

Primeiramente, no que se atine à matéria, essa 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;** (grifo inserido)

A Lei Orgânica do Município de Joia -RS reproduz as diretrizes constitucionais, ao dispor sobre a competência do supramencionado ente federativo para dispor sobre determinadas matérias de interesse local:

Art. 5º - Ao Município compete promover tudo quanto diga respeito ao **seu peculiar interesse** e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre **assuntos de interesse local;**

(...)

XIII – **planejar o uso e a ocupação do solo em seu território nas zonas urbana e rural;**

XIV – estabelecer normas de edificação e demolição, **de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano e rural,** bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do seu território, observada a Lei Federal; (grifo inserido)



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“*Terra das Nascentes*”

No tocante à legitimidade de iniciativa, resta atendida no presente Projeto de Lei, uma vez iniciado pelo Prefeito Municipal de Jóia - RS, conforme artigos 25 e 41 da Lei Orgânica do Município:

Art. 25 – A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara de Vereadores, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que disponham sobre:

(...)

c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgão da Administração Municipal.

(...)

Art. 41 – Compete ao Prefeito Municipal, privativamente:

(...)

III – iniciar o processo legislativo na forma e nos casos previstos nas Constituições Federal, Estadual e nesta Lei; (redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 005, de 14-11-2003).

(...)

IX – planejar e promover a execução dos serviços e expedir atos próprios da atividade administrativa; (redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 005, de 14-11-2003).

(...)

XVII – **aprovar projetos de edificações e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos**; (redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 005, de 14-11-2003). (Grifo inserido)

Quanto à matéria objeto de análise, é preciso explicar que o conceito de zona urbana advém do Código Tributário Nacional - Lei Federal nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 que, ao dispor sobre o IPTU- Imposto de competência municipal sobre a propriedade territorial urbana, institui requisitos a saber:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, **entende-se como zona urbana a definida em lei municipal**; observado o **requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público**:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior. (Grifo inserido)

O que caracteriza uma área como urbana ou rural é o uso. Portanto, nem sempre uma área urbana ou de expansão urbana tem superfície contínua, isto é, podem haver enclaves ou “ilhas” urbanas encravadas em área rural ou vice-versa. O que é importante ficar claro é que, no âmbito do planejamento territorial, caso venham a ocorrer futuramente processos de parcelamento do solo na área objeto da inclusão no perímetro urbano, as modalidades (loteamentos e desmembramentos) só podem ocorrer em área urbana, de expansão urbana ou de urbanização específica, conforme Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999)

Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo:

I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;

II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;

III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;

IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;

V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. (Grifo inserido)

Assim, a existência da infraestrutura deve preceder ao loteamento; é estruturar para lotear, e não lotear para estruturar.

Portanto, para caracterizar uma área como urbana, pelo menos dois dos requisitos da lei devem se fazer presentes, a fim de receber novos empreendimentos como loteamentos e de expansão habitacional e territorial. Por oportuno, explique-se que mesmo quando o uso seja destinado à moradia, mas ocorrerem usos de agricultura, pecuária, extrativismo ou mesmo a agroindústria, deverão valer os seguintes dispositivos da Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra):

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à **exploração extrativa agrícola, pecuária ou agroindustrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;** (Grifo inserida)





ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

Semelhante conceito é o que consta do Decreto-Lei nº 7.449, de 9 de abril de 1945, que dispõe sobre a organização da vida rural:

Art. 1º (...)

(...)

§ 2º Estabelecimento rural é o imóvel, situado dentro ou fora dos limites urbanos, que se destina ao cultivo da terra, à extração de matérias primas de origem vegetal, à criação ou melhoria de animais e à industrialização conexas ou acessórias dos produtos derivados dessas atividades. (Grifo inserido)

Ainda, para definir, delimitar ou alterar o seu perímetro urbano, os Municípios devem observar o art. 42-B da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

(...)

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

Observa-se, que não há nos autos do processo legislativo, comprovação da realização de audiência Pública. Ressalta-se, que a realização deste procedimento de oitiva da população é pertinente, haja vista que poderão ocorrer alterações no ordenamento territorial do Município, afetando a ordenação de atividades e a qualidade de vida da população. Explica-se, que esta alteração para inclusão de uma área no perímetro urbano consiste em uma nova diretriz instituída para o território do Município, o que viria a demandar conhecimento e concordância dos habitantes do Município. Alerta-se que há decisões dos Tribunais, como por exemplo o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, bem como do Estado de São Paulo conforme demonstram as ementas a seguir transcritas:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO POLÉSINE. LEI MUNICIPAL N.º 440/2004. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI DE INICIATIVA LEGISLATIVA DISPONDO SOBRE ORGANIZAÇÃO DE SOLO URBANO. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

VIOLAÇÃO AOS ARTS. 8º, 10 E 82, VII, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. **AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES COMUNITÁRIAS LEGALMENTE CONSTITUÍDAS.** AFRONTA AOS ART. 176 E 177, § 5º TAMBÉM DA CARTA ESTADUAL. 1) Padece de vício formal a Lei Municipal n.º 440/2004, de iniciativa Legislativa que dispõe sobre organização de solo urbano, porquanto determina o art. 82, VII da Constituição Estadual que tal iniciativa compete privativamente ao chefe do Poder Executivo. Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes, art. 10 também da Carta Estadual. 2) **Afronte também aos arts. 176 e 177, § 5º da Constituição Estadual, visto que a referida norma municipal não observou dispositivo que assegura a participação das entidades comunitárias legalmente constituídas.** AÇÃO PROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010133213, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Wellington Pacheco Barros, Julgado em 21/11/2005)

CONSTITUCIONAL. URBANÍSTICO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 6.274/09 DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES. PROCESSO LEGISLATIVO. PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA. PROCEDÊNCIA. **É inconstitucional lei municipal que altera a legislação de uso e ocupação do solo urbano sem assegurar a participação comunitária em seu processo legislativo, bem como o planejamento técnico (arts. 180, I, II e V, 181 e 191, CE).** (ADI 0494816-60.2010.8.26.000, Rel. Des. JOSÉ REYNALDO, v.u., 14.09.2011).

Ressalta-se, que o Município somente poderá dispor sobre a política urbana se observadas as diretrizes gerais impostas pela legislação federal, entre as quais se destaca a oitiva da população, conforme art. 43, inciso II, do Estatuto da Cidade, no que respeita à participação da comunidade por meio de audiência pública convocada para esse fim.

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

(...) II – **debates, audiências e consultas públicas;** (Grifo inserido)

Cabe explicar, que o Município de Jóia não conta com mais de vinte mil habitantes,¹ portanto, a rigor, não está obrigado a possuir plano diretor como instrumento que dirige o planejamento e o desenvolvimento urbano. Ainda assim, para os Municípios que não possuem formalmente o seu plano diretor, os dispositivos legais, quais sejam, o § 1º do art. 182 da Constituição Federal, o art. 42-B do Estatuto da Cidade e o § 5º do art. 177 da Constituição Estadual, devem ser aplicados ao Município.

¹ População do Município de Jóia (IBGE, 2010): 8.331 habitantes; população estimada para 2021: 8.571. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/joia/panorama> > .Acesso em 19/06/2023.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PODER LEGISLATIVO DE JÓIA
“Terra das Nascentes”

Alerta-se, que houve muitas revogações no âmbito do município, como por exemplo, a revogação da LEI Nº 41, DE 08 DE MAIO DE 1984, que instituía o Plano Diretor, pela LEI Nº 1.026, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2000, que embora criasse traçado viário, mencionava que o Plano diretor estava anexo. Esta Lei foi revogada pela LEI Nº 1.507, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2003, que cria o traçado viário da Cidade, fazendo referência a perímetro urbano. Ainda a LEI Nº 3.129, DE 05 DE MARÇO DE 2014, que amplia o perímetro urbano da cidade de Jóia, alterando o traçado viário, de que trata a Lei municipal nº 1.507, de 22 de dezembro de 2003, foi revogada pela LEI Nº 3.679 DE 31 DE OUTUBRO DE 2018, na sua totalidade.

Por fim, se localiza que a LEI MUNICIPAL Nº 3.934, DE 20 DE JULHO DE 2021, inclui parágrafo único no Art. 1º da Lei Municipal nº 1.507 de 22 de dezembro de 2003, que trata do traçado viário de Jóia e revendo as leis “encadernadas”, nos arquivos físicos da casa, ao que tudo indica a Lei nº 1.507, de 2003, restou vigente.

Sobre parcelamento do solo, pelo que se verifica a LEI Nº 42, DE 07 DE MAIO DE 1984, está vigente². Esta estabelece no art. 38 e seguintes o percentual mínimo de 15% de área para uso público especial e recreação, sendo preciso confirmar se a área referida no material acostado atende a esses critérios estabelecidos na legislação.

Dessa forma, recomenda-se que seja oficiado ao Poder Executivo, quanto a confirmação da realização de Audiência Pública, procedimento necessário para legitimar eventuais alterações do planejamento urbanístico do Município. Caso não tenha sido realizada, recomenda-se que seja providenciada pelo Poder Legislativo, conduzida pela Comissão competente. Ainda, sugere-se, que seja convocado o servidor responsável, do Poder Executivo, para confirmação e explicações sobre o percentual mínimo de área para uso público especial e recreação, conforme mencionado acima, além de demais esclarecimentos como por exemplo, demarcação de áreas de preservação, logradouros públicos, etc.

Alerta-se e reitera-se, que houve muitas revogações no âmbito do município referente a essa temática, sendo recomendável, se há pretensão de aumentar perímetro urbano, deve se tratar de alteração na Lei que cuida do assunto, e não em normas esparsas, pois acarreta insegurança jurídica, pois poderá ocasionar conflito com alguma norma.

É a fundamentação, passa-se a opinar.

PELO EXPOSTO, **opina-se** favoravelmente ao Projeto de Lei nº 4.666/2023, contanto que atendidas as recomendações acima, conforme os fundamentos supracitados, cabendo aos Edis a análise do mérito.

É o parecer.

Ivania Regina Cadore
Procuradora Jurídica
OAB/RS 60.943
Mat. 86.8/1

IVANIA REGINA CADORE
Procuradora Jurídica do Poder Legislativo de Jóia/RS
OAB/RS nº 60.943 Matrícula nº 86.8/1

JÓIA (RS), 19 de junho de 2023.

Ivania Regina Cadore
Procuradora Jurídica
OAB/RS 60.943
Mat. 86.8/1

² Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4083/leis-de-J%C3%B3ia/?q=42>. Acesso nessa data.