



COMISSÃO DE JUSTIÇA REDAÇÃO E SERVIÇOS MUNICIPAIS

Parecer ao PROJETO DE LEI Nº 0001/2023, DE 31 DE JANEIRO DE 2023.

**"Estabelece a Instituição de Condomínio
De Lotes para fins residenciais e dá
Outras providencias"**

Ao analisar o presente projeto no seu aspecto legal e constitucional detecto ilegalidade na esfera das competências, ou seja, a **Lei Orgânica municipal**, preceitua em seu Artigo 52 com relação as competências;

"Art. 52 – Compete Privativamente ao Prefeito:

(...)

XVIII - aprovar projetos de edificações e de loteamentos, desmembramento urbano ou para fins urbanos desde que em consonância com o Plano Diretor; "

Não obstante, o mandamento da Lei Orgânica, a Câmara de Vereadores solicitou e está de posse de parecer do **IGAM**, que emitiu a **Orientação Técnica do IGAM nº 4.495/2023**, elaborado a pedido da Câmara relativo ao Projeto de Lei 001/2023, parecer esse que aponta o vício de iniciativa, pois há inúmeras ações diretas de inconstitucionalidades movidos por outros municípios, com relação a competência para esse tipo de matéria. Ações essas, julgadas procedentes e apontando que matéria dessa natureza teriam que ter origem no executivo.

Diante dos fatos, opinamos pela ilegalidade do Projeto de lei 001/2023.

Sala das Comissões, 09 de março de 2023.

Vereador Victor Souza – PCdoB - Relator

Vereadora Sandra Orth – PSDB – Membro

Vereador João Paulo – MDB - Presidente



Porto Alegre, 1º de março de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 4.495/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Campo Bom solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 1, de 2023, de autoria do próprio Legislativo, que tem como ementa: “Estabelece a Instituição de Condomínio de Lotes para fins residenciais e dá outras providências”.

II. Preliminarmente, constata-se que a matéria objeto do projeto de lei em análise encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre determinadas matérias de seu interesse local.

Já em princípio de análise, considera-se de antemão que a proposição acaba por promover indevida ingerência do Legislativo no Executivo, na medida em que se reporta à prestação e funcionamento de serviços públicos, uma vez que os atos de aprovação dos projetos técnicos de parcelamento do solo (loteamentos e desmembramentos) cabem ao Executivo, por meio do órgão competente de engenharia em sua estrutura administrativa, ressaltando a atribuição técnica para execução destes serviços para aprovar projetos de edificações e planos de loteamento, arruamento e zoneamento urbano ou para fins urbanos.

Conforme consta no texto do projeto de lei e sua justificativa, pretende-se inserir a figura do condomínio de lotes no ordenamento jurídico municipal. A partir desse contexto, pergunta-se: A quem compete os serviços de verificação de conformidade nos loteamentos, condomínios e construções nos lotes? A resposta é: ao Executivo, de acordo com as funções dos competentes órgãos deste Poder, conforme a Lei Orgânica Municipal:

Art. 52. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

XVIII - aprovar Projetos de Edificações e de Loteamentos, desmembramento urbano ou para fins urbanos, desde que em consonância com o Plano Diretor;
(grifou-se)

¹ 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;

² Art. 5º A autonomia do Município se expressa:

(...)

III - pela adoção de Legislação própria.

Art. 6º A competência Legislativa e Administrativa do Município, estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual será exercida na forma disciplinada nas Leis e regulamentos Municipais.



Ou a Câmara faz esse serviço de análise e aprovação de projetos de loteamentos, condomínios, obras, construções e vias públicas? Obviamente que não, pois possui funções legislativas e fiscalizatórias e não executivas e administrativas.

Assim, justamente nesse contexto pergunta-se também: que critérios técnicos orientaram a iniciativa dos Vereadores para definir usos, metragens, entre outras regras sobre condomínios de lotes?

Como se observa, a resposta a estes questionamentos depende de conhecimentos técnicos, sem os quais proposições como esta não passam de mera opinião.

Explica-se que os argumentos sobre a iniciativa do Legislativo para a matéria têm a finalidade de reiterar que detalhes e especificações técnicas dos projetos de loteamentos são matérias de conteúdo estritamente técnico cuja maior parte escapa à análise puramente jurídica, de privativo interesse do Município e relativa ao seu poder de polícia urbana e das construções.

A priori, esta matéria deve ser estudada e elaborada por engenheiros, arquitetos e urbanistas, entre outros profissionais com formação e expertise em normas técnicas de construções e planejamento urbano.

Desta feita, é preciso ter em mente que determinadas questões técnicas somente podem ser respondidas por servidores de setores de engenharia, arquitetura, urbanismo e planejamento, os quais inexistem em uma Câmara Municipal.

Nesse contexto, veja-se o destaque dado pela jurisprudência dos Tribunais aos estudos técnicos que o Poder Executivo, por meio do seu órgão competente nesta matéria, realiza privativamente para definir especificações, zoneamentos, usos, metragens, enfim, todas as variáveis que permeiam o planejamento urbano no território de um Município.

Ocorre que o projeto de lei em análise não possui nenhum anexo que contenha qualquer estudo técnico que demonstre a viabilidade ou mesmo justificativa técnica de forma a respaldar as regras sobre condomínios. A título de exemplos, em nossa pesquisa sobre o assunto foi encontrada jurisprudência dos Tribunais que enfatizam a importância desse tipo de estudos técnicos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE GARIBALDI. IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO HABITACIONAL. **MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE UNIÃO E ESTADO RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** Deve ser declarado inconstitucional o art. 2.º da Lei Complementar n. 08/2010 do Município de Garibaldi, **de iniciativa da Câmara Municipal, ao prever a possibilidade de parcelamento de solo**, para fins urbanos, em área rural, situação que afronta as disposições da Lei Federal nº 6.766/79, que trata do Parcelamento do Solo Urbano. A matéria da lei aborda direito urbanístico, ou seja, de competência legislativa concorrente atribuída à União, aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do inciso I, do art. 24 da Constituição Federal, de modo que o Município não poderia legislar sem a observância dos parâmetros legais estabelecidos pela Lei Federal. A inobservância do princípio da repartição da competência legislativa tem como

consequência a inconstitucionalidade do dispositivo da lei impugnada, pois violados os arts. 8º da Constituição Estadual e 24, I, da Constituição Federal. **AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70040704033, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em: 03-12-2012). Assunto: 1. LEI INCONSTITUCIONALIDADE. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 2. LEI MUNICIPAL. PARCELAMENTO DE SOLO PARA FINS DE URBANIZAÇÃO EM ÁREA RURAL. CRITÉRIO E NORMAS PARA A IMPLANTAÇÃO DE CONDOMÍNIOS HORIZONTAIS NA ÁREA RURAL DO MUNICÍPIO. EDIFICAÇÕES. DISPOSIÇÕES. DISPOSIÇÃO SOBRE O PLANO DIRETOR. IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO HABITACIONAL EM ZONA RURAL. 3. CONDOMÍNIO HORIZONTAL. LOTEAMENTO. CONSTRUÇÃO. 4. DIREITO URBANÍSTICO. COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA. 5. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. LF-6766 DE 1979 . INTERPRETAÇÃO. 6. ZONEAMENTO URBANO. 7. ORIGEM: GARIBALDI. **** NOTÍCIAS INFORMATIVO ELETRÔNICO: INVÁLIDA LEI QUE AUTORIZAVA CONSTRUÇÃO DE CONDOMÍNIO EM ZONA RURAL. . Referência legislativa: LCM-8 DE 2010 ART-2 (GARIBALDI) LF-6766 DE 1979 CF-24 INC-I DE 1988 CE-8 DE 1989 LCM-3 DE 2008 (GARIBALDI). Jurisprudência: ADI 70023538432 (grifou-se)**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis Complementares nº 15, de 16 de março de 2016, e nº 16, de 15 de abril de 2016, que modificaram a Lei do Parcelamento do Solo Urbano Município de Morungaba (Lei nº 1.081, de 03 de setembro de 2004) – Leis impugnadas que promoveram significativas alterações na lei do parcelamento do solo urbano municipal de Morungaba, sem planejamento técnico ou estudo específico, não observando o devido processo legislativo – Prévios pareceres das comissões parlamentares a respeito das alterações procedidas que não equivalem ao planejamento exigido pelas normas superiores – Alterações efetuadas, ademais, desvinculadas do planejamento urbano integral, que vulneram a necessária compatibilidade com o plano diretor e as normas urbanísticas de uso, ocupação e parcelamento do solo – Violação dos arts. 180, I, II, e V; e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual e, ainda, dos arts. 30, VIII, e 182, caput, da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Estadual – Inconstitucionalidade decretada, com observação, com o fim de assegurar situações jurídicas consolidadas no patrimônio de terceiros, nos termos do tópico final do acórdão, "alcançando, portanto, os atos administrativos editados sob seu fundamento". Ação julgada procedente, com observação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2184298-06.2017.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/11/2018; Data de Registro: 08/11/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEIS NºS 3.024, DE 25 DE JUNHO DE 1997; 4.231, DE 15 DE SETEMBRO DE 2006; E 5.022, DE 25 DE JUNHO DE 2010, TODAS DO MUNICÍPIO DE SUMARÉ, QUE PROMOVEM SUCESSIVAS ALTERAÇÕES EM DISPOSITIVO DA LEI DE PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO DAQUELA LOCALIDADE – DIPLOMAS QUE ESTABELECEM DIRETRIZES E NORMAS RELATIVAS AO DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL – PROCESSOS LEGISLATIVOS RESPECTIVOS DESPROVIDOS DE PLANEJAMENTO E ESTUDO

TÉCNICO DE ADEQUAÇÃO DAS ALTERAÇÕES IMPOSTAS, BEM COMO NÃO SUBMETIDOS À APRECIÇÃO POPULAR – EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONALMENTE INERENTES ÀS NORMAS DE DIREITO URBANÍSTICO – CONTRASTE AOS ARTIGOS 180, INCISOS I, II, E V, 181 E 191 DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL – PRETENSÃO PROCEDENTE, COM MODULAÇÃO DOS EFEITOS. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2225461-34.2015.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/06/2016; Data de Registro: 23/06/2016) (grifou-se)

AÇÃO CIVIL PÚBLICA – Lei Complementar Municipal nº 08/2016, que promoveu modificações no Plano Diretor do Município e na Lei de Zoneamento Urbano, voltadas a aumentar o perímetro urbano, com a finalidade de implantar residências, com estimativa de construção de 1.530 unidades de apartamentos, sendo pré-aprovado o loteamento residencial HM26 – Inadmissibilidade – Alteração do Plano Diretor de Jaguariúna não precedida de planejamento e de estudos técnicos, em total dissonância às regras do art. 180, II, da CE, e do art. 30, VIII, da CF – Nulidade do ato administrativo que autorizou o loteamento residencial bem decretada – Irregularidade igualmente apontada pelo Órgão Especial, com o julgamento da ADI nº 2095574-89.2018.8.26.0000. R. sentença de procedência mantida. Recurso improvido. (TJSP; Apelação Cível 1004050-47.2017.8.26.0296; Relator (a): Carlos Eduardo Pachi; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Jaguariúna - 1ª Vara; Data do Julgamento: 29/03/2019; Data de Registro: 29/03/2019) (grifou-se)

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 221/11 do Município de Várzea Paulista, que altera o art. 19 do Plano Diretor do Município. Revisão do Plano Diretor com a alteração do zoneamento do Município. Reclassificação da "Zona de Proteção Ambiental" e instituição de nova zona denominada "Zona de Estruturação Ampliada". 1) Projeto de lei que foi acompanhado de estudo técnico por parte do Secretário de Obras, Urbanismo e Meio Ambiente do Município. Inocorrência de descuido quanto às consequências da ampliação urbana no aspecto ambiental. Afastadas, pois, as alegações de violação ao princípio do planejamento e do não retrocesso ambiental. 2) Projeto de lei que sofreu alterações através dos Substitutivos 01 e 02. Convocação de três audiências públicas para discussão do Projeto de Lei Original, do Substitutivo 01 e das alterações técnicas que deram origem ao Substitutivo 02. Plena participação popular nos debates e sugestões para a formação da LC nº 221/11. Afastada, portanto, a alegação de violação ao princípio da participação popular. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2196546-67.2018.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/07/2019; Data de Registro: 02/08/2019) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.845, de 19 de março de 2014, do Município de Taubaté, que "revoga parte das restrições urbanísticas impostas ao Loteamento Reserva Alto do Cataguá" – Norma de uso, ocupação e parcelamento do solo – Processo legislativo – Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva

participação popular – Ademais, qualquer alteração do loteamento registrado depende de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, nos termos da Lei nº 6.766/1979 – Violação aos artigos 144 e 180, incisos II e V, e 181, caput, da Constituição do Estado de São Paulo – Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2272571-24.2018.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 10/05/2019) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 281/2016, do Município de Jaguariúna, que "substitui os Anexos I, II e III, da Lei Complementar Municipal nº 204/2012, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Jaguariúna - PDJ, e dá outras providências". Afronta aos artigos 144 e 180, inciso II, da Constituição estadual, c/c o artigo 30, inciso VIII, da Lei Maior, que asseguram a participação comunitária e o planejamento - elaborado por meio de estudos técnicos - **no bojo do processo legiferante instaurado com o fim de alterar normas relativas ao desenvolvimento urbano. Inexistência, in casu, de planejamento e estudos técnicos** para alteração do Plano Diretor municipal. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2095574-89.2018.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/08/2018; Data de Registro: 16/08/2018) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DO POLÊSINE. 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.** 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) (grifou-se)

Caso não estejam acompanhadas de estudos técnicos, a proposição carece de justificativas técnicas que demonstrem viabilidade, conduzindo à conclusão que se trata apenas de opiniões e não de estudos respaldados no rigor técnico. Ou seja, a questão perpassa não só pela competência da iniciativa, mas principalmente pelo aporte técnico de engenharia, arquitetura e planejamento urbano que, a bem da verdade, a Câmara de Vereadores não possui como função institucional.

É preciso ter em mente que determinadas questões técnicas somente podem ser

IGAM[®]

respondidas por servidores de setores de engenharia, arquitetura, urbanismo e planejamento, os quais, repita-se, inexistem em uma Câmara Municipal.

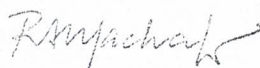
Por fim, esclareça-se enfaticamente que a iniciativa de leis deve ocorrer estritamente nos limites das competências de cada Poder, de forma a não invadir as atribuições de um Poder pelo outro, sob pena de ofensa ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto desde a Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos outros entes federativos³.

Da mesma forma, a título de exemplo, o Executivo não poderia propor uma lei dispondo sobre dias e horários de funcionamento da Câmara ou sobre os servidores do Poder Legislativo ou, ainda, sobre a disposição de salas e cômodos no prédio da Câmara, porque a execução dos serviços no Poder Legislativo é matéria que somente aos Vereadores compete dispor.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos membros desta Câmara, e assegurada a soberania do Plenário, opina-se com a devida vênia pela inviabilidade do Projeto de Lei Legislativo nº 1, de 2023, pela via da iniciativa parlamentar, porque se refere à definição de critérios e especificações técnicas de obras e a serviços de análise e aprovação de projetos de condomínios de lotes, que são realizados pelo órgão competente do Poder Executivo, configurando, assim, a tentativa de um Poder impor obrigações ao outro e afrontando o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial consolidada.

Por ser meritório o objeto do projeto de lei, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como objeto de Indicação para instar o Executivo a realizar os estudos necessários a uma lei municipal para condomínios de lotes, observando os termos do Regimento Interno da Câmara Municipal, pois assim, os Vereadores poderão preservar a autoria da proposição perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.



Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

³ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (grifou-se)

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Campo Bom:

Art. 2º São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si o Legislativo e o Executivo.

§ 1º É vedada a delegação de atribuições entre os Poderes.

§ 2º O cidadão investido na função de um deles, não poderá exercer a de outro. (grifou-se)