

P A R E C E R

Nº 0094/2022¹

- PU – Política Urbana. Parcelamento do Solo Urbano. Projeto de Lei. Iniciativa do Executivo. Processo Participativo. Efetividade. Condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado. Confusão conceitual. Necessidade de correção do PLC.

CONSULTA:

A Câmara de Vereadores encaminha para exame de constitucionalidade e legalidade o Projeto de Lei Complementar n. 35/2021, de iniciativa do Chefe do Executivo, disciplinando o parcelamento do solo urbano no Município.

RESPOSTA:

Cumpre registrar, inicialmente, que a presente análise é estritamente jurídica, não adentrando questões técnicas de urbanismo que desafiam um exame por profissional devidamente habilitado. Não havendo questionamento específico, a análise jurídica aborda questões genéricas de forma e conteúdo.

Neste sentido, observa-se que o PLC n. 35/2021 foi encaminhando juntamente com duas atas de reuniões do CONCÍDADES em que o projeto de lei foi discutido, assim como do edital de convocação

¹PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI,ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

de audiência pública a ser realizada no âmbito do Poder Legislativo. Assim, ao menos do ponto de vista formal, atende-se à necessidade de realização do processo participativo no planejamento municipal, comandos da Constituição Federal (art. 29, XII) e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001, art. 2º, II). Diz-se do ponto de vista formal porque é necessário que, para a audiência pública convocada, haja amplo acesso por meio eletrônico e físico aos documentos que embasam o projeto de lei e que seja assegurada efetiva participação das comunidades interessadas, em que suas manifestações sejam levadas em consideração. O ideal teria sido a previsão de ao menos duas audiências, uma ainda na fase de elaboração do projeto de lei, no âmbito do Executivo, e outra na fase de tramitação perante o Poder Legislativo. Caso haja alguma incoerência no projeto de lei que dependa para sua adequação de emendas para além do poder de emendas dos parlamentares, o projeto deverá ser retirado pelo Executivo para reformulação, conduzindo ao reinício do processo legislativo.

Quanto ao mérito, o PLC, com uma exceção, atende ao disposto na Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, n. 6.766/79. O tema, inclusive, foi objeto de debate na reunião do CONCIDADE, mas o PLC não foi alterado para incluir adequadamente os conceitos de loteamento de acesso controlado e condomínio de lotes. Até recentemente, era controversa a legalidade das modalidades de parcelamento conhecidas como "condomínio fechado", "condomínio urbanístico" entre outras que muitos municípios disciplinavam. Em 2017, a Lei nº 13.465/2017 alterou a Lei Nacional de Parcelamento do Solo Urbano, para incluir o condomínio de lotes e o loteamento de acesso controlado, confira-se:

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.

(...)

§ 7º O lote poderá ser constituído sob a forma de imóvel autônomo ou de unidade imobiliária integrante de condomínio de lotes. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 8º Constitui loteamento de acesso controlado a modalidade de loteamento, definida nos termos do § 1º deste artigo, cujo controle de acesso será regulamentado por ato do poder público Municipal, sendo vedado o impedimento de acesso a pedestres ou a condutores de veículos, não residentes, devidamente identificados ou cadastrados. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017)

Portanto, não há mais que se falar em outras modalidades de parcelamento do solo urbano além das disciplinadas no artigo 2º, que inclui tanto o loteamento de acesso controlado quanto o condomínio de lotes. A diferença se dá na titularidade das áreas não residenciais, em que, no condomínio de lotes, ficam sendo áreas de uso comum, de propriedade particular condoninal entre os proprietários, enquanto, no loteamento de acesso controlado, as áreas são públicas, podendo seu uso ser concedido aos moradores sem impedimento de acesso a não residentes.

O PLC, no entanto, não disciplina a modalidade de condomínio de lotes, limitando-se a informar que a questão é de direito civil (PLC, art. 3º, XXI). No entanto, a questão não é meramente de direito civil. Somente é possível aprovar projetos de edificações em terrenos menores que o módulo rural em áreas legalmente parceladas, o que requer o necessário processo de parcelamento do solo nas modalidades de loteamento (comum, de acesso controlado ou em condomínio de lotes) ou desmembramento.

O Município não é obrigado a disciplinar o condomínio de lotes, mas em não o fazendo, nenhum projeto de parcelamento de condomínio

de lotes, "condomínio urbanístico", "condomínio fechado", "condomínio horizontal" ou o nome que o valha poderá ser aprovado. Eventual aprovação será nula e implicará em responsabilização do agente público.

Da mesma forma, o Município também não está obrigado a disciplinar o loteamento de acesso controlado. Esta modalidade, contudo, pode ser realizada sem regras específicas, porque pode funcionar tal qual um loteamento aberto, com a possibilidade de autorização do Poder Público em se realizar o controle de acesso ao loteamento, em que as áreas permanecem públicas, diferentemente do condomínio de lotes em que as áreas são particulares de uso comum, como já mencionado.

O artigo 24 do PLC traz uma confusão conceitual porque permite áreas de uso comum nos loteamentos de acesso controlado, quando se trata de áreas públicas. Não há que se falar em unidade autônoma ou fração ideal, porque não se trata de condomínio. O §3º do mesmo artigo 24 traz a ilegalidade de se permitir o parcelamento em área rural, quando o próprio PLC estabelece, em consonância com a Legislação Nacional, que somente se permite parcelamentos em área urbana. Já o §4º, ainda do artigo 24, traz outra impropriedade, porque estabelece que áreas públicas deverão estar localizadas fora das divisas do loteamento. Ora, o loteamento de acesso controlado, repita-se, é loteamento, com divisa de lotes que confrontam com vias públicas, todas as ruas internas do empreendimento são públicas de uso comum do povo. Qualquer pessoa poderá ingressar no loteamento desde que seja previamente identificada, como determina o §8º do artigo 2º da Lei n. 6.766/79 já transcrito.

Se o interesse do Município é permitir empreendimentos cujas vias internas sejam constituídas por áreas privadas, de uso comum dos condôminos, e não por áreas públicas de uso comum do povo, deverá regular a modalidade de condomínio de lotes. Em sendo este o caso, o PLC precisa ser refeito para regular adequadamente o condomínio de

lotes e o loteamento de acesso controlado. Em não sendo interesse do Município regular o condomínio de lotes, é preciso corrigir a redação do §3º do artigo 24 para permitir parcelamentos apenas em áreas urbanas e suprimir o §4º do artigo 24 uma vez que as áreas públicas no loteamento de acesso controlado são internas ao empreendimento.

Em síntese, conclui-se que o processo participativo deve ser efetivo no âmbito do Poder Legislativo e que alterações que dependam de planejamento devem ser embasadas em estudos técnicos a fim de não extrapolarem os limites das emendas parlamentares. Devendo as impropriedades conceituais sobre condomínio de lotes e loteamento de acesso controlado acima apontadas serem sanadas sob pena de contrariedade à Lei Nacional de Parcelamento do Solo n. 6.766/79.

É o parecer, s.m.j.

Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 11 de janeiro de 2022.