



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

PARECER JURIDICO

Projeto de Lei n.º 1032/2021

Origem: Executivo Municipal

Assunto: Dispõe sobre unificação de lotes.

Ementa: De autoria do chefe do Executivo Municipal de Tapira-Pr, solicita desta Casa de Lei, aprovação de Lei autorizando a unificação de lotes e da outras providencias.

RELATÓRIO:

Parecer Jurídico sobre a unificação do Lote de - nº 1/5 - REM (Um barra cinco remanescente), Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 05 (Cinco), da quadra 66 (Sessenta e seis), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 2/16 - REM (Dois barra dezesseis remanescentes), Unificação dos lotes de nº 02 (Dois) a 16 (Dezesseis), da quadra 67 (Sessenta e sete), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes), Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 105 (Cento e cinco), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes), Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 106 (Cento e seis), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes),
Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 152 (Cento e cinquenta e dois), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes),
Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 153 (Cento e cinquenta e três), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes),
Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 207 (Duzentos e sete), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1, 03 a 16 - REM (Um vírgula três a dezesseis remanescentes), Unificação dos lotes de nº 01 (Um), 03 (três) a 16 (Dezesseis), da quadra 208 (Duzentos e oito), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes),
Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 270 (Duzentos e setenta), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes),
Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 271 (Duzentos e setenta e um), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes),
Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 351 (Trezentos e cinquenta e um), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

- nº 1/16 - REM (Um barra dezesseis remanescentes),
Unificação dos lotes de nº 01 (Um) a 16 (Dezesseis), da quadra 352 (Trezentos e cinquenta e dois), do núcleo urbano da Planta Oficial de Tapira.

PARECER:

O Presente projeto apresenta a unificação de lotes no perímetro urbano do município de Tapira – Paraná.

O Estatuto da Cidade define um extenso conjunto de instrumentos para que o município tenha condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos a cidade.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

Conforme o art. 4, para fins desta lei, serão utilizados entre outros instrumentos, os seguintes:

(...)

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
(Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)

t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

u) legitimação de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)

u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1o Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento municipal deve envolver o urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando também que a gestão orçamentaria deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos.

No inciso sobre os institutos jurídicos e políticos, fornece ao município instrumentos que permitem: - variadas forma de intervenção social sobre o livre uso da propriedade privada:

Desapropriação, servidão, limitações administrativas, tombamento, instituição de unidades de conservação, parcelamento fundiária da ocupações de



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse;

A indução do desenvolvimento urbano e a redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização como: outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir e operações urbanas consorciadas;

Os instrumentos voltados para a democratização da gestão urbana e do direito à moradia: referendo popular e plebiscito, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos. Cabe ressaltar, pela importância para o desenvolvimento de uma política habitacional de inclusão social, o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este instrumento pode ser utilizado tanto para a regularização de áreas ocupadas, onde o processo de ocupação ocorreu sem a observância das normas urbanísticas, quanto em áreas vazias, para destiná-las para habitação de interesse social.

No primeiro caso, a instituição de uma área ocupada como ZEIS permite que se estabeleçam, para aquela porção do território, parâmetros urbanísticos especiais que respeitem a forma de ocupação realizada pela comunidade. Assim, pode-se admitir, por exemplo, sistemas vários compostos por vias mais estreitas, que melhor se adaptem a ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de elevada declividade ou mesmo consolidar ocupações em áreas de preservação ambiental diminuindo a necessidade de remoção de moradias no processo de regularização fundiária.

O instituto permite também que sejam implantados mecanismos que impedem a posterior expulsão dos moradores dos núcleos regularizados por segmentos sociais de maior poder econômico, atraídos pela valorização desses terrenos. Exemplos de mecanismos deste tipo são a proibição de remembramento de lotes (evitando que alguém adquira vários lotes regularizados, transforme-os todos em um único lote maior e faça nova edificação nesta nova condição) e a fixação do tipo de uso do solo admissível (por exemplo, admitindo apenas residências unifamiliares).

Quando aplicadas a imóveis vazios ou ociosos, as ZEIS permitem ao Poder Público reservar áreas dotadas de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos para habitação de interesse social, constituindo-se em importante instrumento para evitar a expulsão dos pobres para as periferias longínquas dos centros urbanos. Cabe destacar que o Estatuto da Cidade não estabelece uma correlação direta entre transformações urbanas e



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

instrumentos. Cada município escolhe, regulamenta e aplica os instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada. Diversos instrumentos do Estatuto da Cidade não apresentam por si só a solução para um determinado problema urbano, ou de modo contrário, para uma determinada transformação urbana pretendida dependa da aplicação de um conjunto de instrumentos de maneira coordenada e integrada no território, assim sendo, a regulamentação dos instrumentos deve ser feita dentro de uma estratégia de desenvolvimento urbano para sua efetiva aplicação e deve estar expressa no Plano Diretor.

Conforme se depreende do exposto no artigo 4º do Estatuto das Cidades, o projeto de lei apresentado vem no sentido oposto, unificando vários lotes gerando grandes áreas de terras dentro do âmbito do município.

A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis.

Para evitar a formação desses vazios, coibir a especulação imobiliária e, conseqüentemente, ampliar o acesso a áreas urbanizadas, o Estatuto das Cidades regulamentou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, que obriga o proprietário a dar uma destinação ao seu terreno subutilizado, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade.

Cabe aos municípios editar norma para a aplicação desse instrumento em seu território, sem as quais ele não tem eficácia. O Poder Público local deve especificar, em seu Plano Diretor, as áreas onde ele será utilizado e promulgar lei específica disciplinando a sua aplicação.

Para compelir o proprietário a cumprir a obrigação estabelecida, seja ela parcelamento, edificação ou utilização compulsório, o Estatuto das Cidades fornece ao município o IPTU progressivo.

O IPTU é um imposto devido pelos proprietários ou possuidores de imóveis urbanos, sendo calculado como uma porcentagem do valor de mercado imóvel. O Estatuto das Cidades permite que o município aumente progressivamente, ao longo dos anos, a alíquota do IPTU para aqueles imóveis cujos proprietários não obedecerem aos prazos fixados para o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. É uma maneira de penalizar a retenção do imóvel para fins de especulação da valorização imobiliária, fazendo com que essa espera, sem nenhum benefício para a cidade, se torne inviável economicamente, nesta caso, o IPTU progressivo é empregado mais pelo caráter de



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

sanção do que de arrecadação. Para garantir a eficácia do instrumento, o Estatuto da Cidade vedou a concessão de isenções ou anistias.

A manutenção de terrenos vazios ou ociosos, inseridos na área urbanizada, à espera de uma valorização futura que beneficia apenas seus proprietários, diminui os espaços disponíveis na cidade para a moradia e as atividades econômicas necessárias para o desenvolvimento de toda a sociedade, especialmente para os grupos economicamente vulneráveis. Para evitar a formação desses vazios, coibir a especulação imobiliária e, consequentemente, ampliar o acesso a áreas urbanizadas, o Estatuto da cidade regulamentou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, que obriga o proprietário a dar uma destinação ao seu terreno subutilizado, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade.

Cabe aos municípios editar normas para aplicação desse instrumento em seu território, sem as quais ele não tem eficácia.

O Poder Público local deve especificar, em seu Plano Diretor, as áreas onde ele será utilizado e promulgar lei específica disciplinando a sua aplicação.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

De todo exposto, depreende-se que o projeto de lei apresentado vem em sentido oposto ao comando Constitucional que dispõe sobre a Função Social da Propriedade, art. 182 da Constituição Federal.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A propriedade como qualquer direito fundamental, pode ser limitada e até mesmo objeto de uma intervenção supressiva. A Constituição Federal, conferindo ao Estado o poder de retirar um bem de seu proprietário, possibilita a desapropriação em razão de utilidade e interesse público ou por interesse social, mas exige a justa e prévia indenização em dinheiro.

Com exceções a essa regra geral, a Constituição Federal prevê outras duas modalidades de desapropriação, intrinsecamente relacionadas à função social da propriedade: a desapropriação para fins de reforma urbana e a desapropriação para fins de reforma agrária, ambas com caráter de sanção.

O Estatuto da Cidade regula a desapropriação para fins urbanos. Por meio dessa modalidade, o Poder Público Municipal pune o proprietário que não deu a seu



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

imóvel a função social estabelecida no Plano Diretor. Diferentemente das desapropriações por utilidade e interesse público e interesse social, na desapropriação para fins de reforma urbana o pagamento é realizado por meio de títulos da dívida pública, resgatáveis num prazo de dez anos.

A desapropriação para fins de reforma urbana só pode ser realizada se o proprietário, compelido a dar adequada utilização ao imóvel, não o fez após os cinco anos de aplicação do IPTU progressivo no tempo.

A desapropriação pressupõe, portanto, uma sequência de ações: primeiro, o Poder Público Municipal, nos termos da lei municipal notifica o proprietário para parcelar, edificar ou utilizar o imóvel; decorrido o prazo estipulado na notificação e seguindo os procedimentos legais, sem que o proprietário cumpra com a determinação, o município pode aumentar anualmente a alíquota do IPTU, por um prazo de cinco anos, na forma do art. 7º do Estatuto da Cidade e da Lei Municipal; somente após a aplicação desses instrumentos, o Município pode valer-se da desapropriação para fins de reforma urbana.

DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE TAPIRA

No Brasil, as bases para o planejamento das cidades estão estabelecidas no Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001). O Estatuto da Cidade pode ser considerado o principal marco legal para o desenvolvimento das cidades, junto à Constituição de 1988, de onde originam seus princípios e diretrizes fundamentais.

É nesse contexto que se introduz o plano diretor como ferramenta central do planejamento de cidades no Brasil. Conforme os artigos 39º e 40º do Estatuto da Cidade, o plano diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. É ele quem deve promover o diálogo entre os aspectos físicos/territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais que temos para a cidade. O plano deve ter como objetivo distribuir os riscos e benefícios da urbanização, induzindo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável.¹

¹<https://www.politize.com.br/plano-diretor-como-e-feito/#:~:text=Conforme%20os%20artigos%2039%C2%BA,de%20desenvolvimento%20e%20expans%C3%A3o%20urbana%E2%80%9D.&text=O%20plano%20deve%20ter%20como,desenvolvimento%20mais%20inclusiv o%20e%20sustent%C3%A1vel.> – acessado em 13/05/2021



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

No plano diretor do Município de Tapira, no tocante a Lei de Parcelamento do solo, no Capítulo II – Das Quadras e Dos lotes, no seu artigo 34,35 e 36, vem disposto os requisitos para as dimensões dos lotes, que deverão ser observados para unificar os lotes conforme o projeto apresentado.

E neste sentido, o projeto proposto está em dissonância com o plano diretor do Município de Tapira.

Não se pode aprovar o projeto proposto em confronto com o plano diretor do Município.

Ainda que nas exposições de motivo apresentado em anexo ao projeto de lei, o executivo municipal alega os fundamentos da convalidação dos atos administrativos, sob os seguintes argumentos: “Os mencionados imóveis, já se encontram unificados por mais de 40 (quarenta) anos, junto ao setor tributário deste município. Entretanto se faz necessário a convalidação dos atos administrativos anteriormente existentes.” Com a “*devida vênia*” ousamos discordar da convalidação dos atos administrativos em tela propostos.

Não existe a faculdade de revogação de ato administrativo inquinado por vício de legalidade, pois esta não se convalida no tempo.

Aponta Alexandrino (...) um vício de legalidade ou legitimidade pode ser sanável ou não. A anulação do ato que contenha vício insanável é obrigatória, já o ato que contenha vício sanável e não acarrete lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros pode ser anulado ou convalidação (A convalidação é ato discricionário, privativo da Administração). (g.n) (ALEXANDRINO, Marcelo e Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado, 27a ed. Se. Método, 2019, p. 599.

E continua (p. 603): (...) A revogação de atos administrativos configura denominado controle de mérito, que incide sobre atos válidos, sem quaisquer vícios, **diferentemente do controle de legalidade ou legitimidade, que incide sobre atos ilegais ou ilegítimos (...).** (g.n).

E Nesse sentido "(...)São condições cumulativas para que o ato possa ser convalidado: **defeito sanável**; o ato **não acarretar lesão ao interesse público**; o ato **não acarretar prejuízo a terceiros** e a **decisão discricionária da administração** acerca da conveniência e oportunidade de convalidar o ato (em vez de anulá-lo)". (ALEXANDRINO, Marcelo e Vicente Paulo. Direito Administrativo Descomplicado, 27a ed. Se. Método, 2019, p. 609.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

Por todo o exposto, vemos que o projeto esta diametralmente ao preconizado como função social da propriedade, não tendo interesse publico em grandes lotes de terras dentro do perímetro urbano, por não atender a sua função social.

A convalidação deste ato, não encontra amparo na Constituição Federal, na Lei Orgânica Municipal, no Plano Diretor, pois contraria todos os dispositivos que regem as funções sociais da propriedade.

COMPETÊNCIA

O presente projeto apresenta a unificação de lotes no perímetro urbano do Município de Tapira – Paraná, sendo no plano da competência matéria atribuída Constitucionalmente aos Municípios conforme art. 30,VIII, CF.

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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

A competência privativa do município sobre zoneamento vem disciplinada no art. 8º, inc. I e VII e art. 33, XI da Lei Orgânica do Município, vejamos: “é de competência privativa do Município legislar sobre o parcelamento e a ocupação do solo urbano.”

O projeto apresenta-se revestido dos requisitos formais constante na Lei Orgânica Municipal, porem encontra óbice no Plano Diretor de Uso e Ocupação do Solo.

Com as ressalvas acima apresentada, no plano dos procedimentos para a aprovação do presente projeto de Lei deverá se dar em dois turnos, por maioria absoluta de votos, conforme art. 32,§ 2º,VIII da Lei Orgânica do Município de Tapira-Pr.

Em observância ao art. 79 c/c art. 61 do Regimento Interno da Câmara Municipal, é mister o parecer da comissão permanente de serviços.



CÂMARA MUNICIPAL DE TAPIRA

ESTADO DO PARANÁ

Rua Paranaguá, 528 – Cx. P. 02 – CEP 87830-000

E mail: cmtapira@yahoo.com.br

Sugere este procurador, que seja realizada audiência publica como um instrumento (em tese) democrático, aberta com ampla participação social.

CONCLUSÃO:

O projeto de lei encontra óbice no Plano Diretor Municipal para darmos sequencia no processo legislativo.

Embora sendo expreso no seu Art. 3º que o município tem o prazo de 02 (dois) anos para alterar o plano diretor sob pena de revogação da presente lei, vemos que a aprovação da lei em condição resolutive trará insegurança jurídica.

Ainda que o Município é soberano para tratar de questões de interesse local, vemos que a propositura deste projeto fere dispositivos Constitucional, da Lei Orgânica e do Plano diretor e Estatuto da Cidade, pois é no sentido contrario da função social da propriedade, não sendo passível de convalidação do ato administrativo.

Assim, sugere-se que seja realizada audiência publica como um instrumento (em tese) democrático, uma vez que pressupõe a realização de audiências públicas abertas, com ampla participação. Os moradores devem ser chamados a participar do debate sobre a cidade que eles mesmos querem.

Essa abordagem vem ao encontro da diretriz do próprio Estatuto da Cidade, que pressupõe a gestão democrática, com participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Entretanto, cabe ao plenário a discussão do mérito, aprovando ou rejeitando nos termos regimentais.

P.J, este é o parecer.

Tapira-Pr, em 13 de maio de 2021.

JOEL ALBERTO ZARELLI
Procurador Jurídico