

**EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. LEI MUNICIPAL QUE CONDICIONA A APROVAÇÃO DE LOTEAMENTO À DOAÇÃO DE IMÓVEIS À MUNICIPALIDADE – BANCO DE LOTES. ARTIGOS 8º E 9º DA LEI MUNICIPAL Nº8.534/2007 DE GOIÂNIA.**

**I** – A parte autora atende a exigida pertinência temática para legitimar sua pretensão consistente no fato de que o provimento vai ao encontro dos interesses da categoria representada por sindicatos, inclusive voltados ao setor imobiliário, bem como constitui essencial atividade da requerente instituída no respectivo estatuto.

**II**- Igualmente, a Constituição Estadual elenca, dentre o rol dos legitimados ativos, as federações sindicais ou entidades de classe de âmbito estadual art. 60 VII, prevalecendo, ainda, a exigida condição de legitimação na objetivação de normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada, em verdadeira projeção do interesse de agir, mediante demonstração da relação entre o objeto do controle e os direitos da classe representada pela entidade requerente (CE 60 § 7º). Nesse sentido: STF, ADI 3.906-AgR/DF; STF, ADI 4.426-MC; TJGO, ADI 72498.15.2016.

**III**- Ao analisar o conteúdo da lei municipal, ora objeto de controle concentrado, verifica-se que o Município de Goiânia, ao condicionar a autorização de uso de parcelas do solo do município para implantação de loteamentos mediante doação de 15% no mínimo das áreas vendáveis pelo loteador para implantação de programas habitacionais para a população, mesmo que de baixa renda, invadiu a competência legislativa da União, afrontando o princípio federativo e desrespeitando a repartição de competência.

**IV** - Padece de inconstitucionalidade a norma contida em dispositivo de Lei Municipal que impõe, como condição para aprovação de loteamento urbano, a doação de determinada quantidade de imóveis ao Município (de 15% a 25%), por extrapolar a competência suplementar ínsita a peculiaridades da política urbana local, vulnerando o princípio federativo e desrespeitando a repartição de competências.

**V** – A hipótese configura confisco ao direito da propriedade privada, na medida que cria obstáculo para a continuidade das atividades empresariais relacionadas a loteamentos urbanos.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE.**



## ACÓRDÃO

**VISTOS**, relatados e discutidos os presentes autos de **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5419626.33.2017.8.09.0000**, da Comarca de GOIÂNIA, interposta por **FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE GOIÁS - FECOMÉRCIO**.

**ACORDAM** os integrantes da Corte Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, por unanimidade, **EM JULGAR PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**, nos termos do voto do Relator.

**VOTARAM**, além do RELATOR, os Desembargadores **ITANEY FRANCISCO CAMPOS** (substituto do Des. **JOÃO WALDECK FÉLIX DE SOUSA**), **NORIVAL SANTOMÉ** (substituto do Des. **NICOMEDES DOMINGOS BORGES**), **OLAVO JUNQUEIRA DE ANDRADE** (substituto do Des. **KISLEU DIAS MACIEL FILHO**), **NEY TELES DE PAULA**, **LEOBINO VALENTE CHAVES**, **GILBERTO MARQUES FILHO**, **NELMA BRANCO FERREIRA PERILO**, **WALTER CARLOS LEMES**, **FAUSTO MOREIRA DINIZ**, **CARLOS ALBERTO FRANÇA**, **AMARAL WILSON DE OLIVEIRA**, **ELIZABETH MARIA DA SILVA**, **GERSON SANTANA CINTRA** e **ITAMAR DE LIMA**.

**AUSENTES**, justificadamente, as Desembargadoras **SANDRA REGINA TEODORO** (substituta do Des. **JOEVÁ SARDINHA DE MORAES**) e **BEATRIZ FIGUEIREDO FRANCO**.

**PRESIDIU** o julgamento, o Desembargador **GILBERTO MARQUES FILHO**.

**PRESENTE** à sessão a Procuradora de Justiça, Dr<sup>a</sup>. **LEILA MARIA DE OLIVEIRA**.

Custas de lei.

Goiânia, 22 de agosto de 2018.

**DES. LUIZ EDUARDO DE SOUSA**

**RELATOR**

Valor: R\$ 0,00 | Classificador: INTIMAÇÃO DO DIA 24/08/2018  
Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CORTE ESPECIAL  
Usuário: - Data: 30/08/2018 17:31:36



**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 5419626.33.2017.8.09.0000**

<b>REQUERENTE</b>	FEDERAÇÃO DO COMÉRCIO DO ESTADO DE GOIÁS - FECOMERCIO
<b>1º REQUERIDO</b>	MUNICÍPIO DE GOIÂNIA
<b>2ª REQUERIDA</b>	CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA
<b>RELATOR</b>	DESEMBARGADOR LUIZ EDUARDO DE SOUSA – EM SUBSTITUIÇÃO
<b>CORTE ESPECIAL</b>	

**VOTO**

Observo que os dispositivos inquinados de constitucionalidade são os artigos arts. 8º e 9º da Lei Municipal nº 8.534/2007, por violação as previsões da Constituição Estadual 2º § 2º, 64 IV, 134 e 147.



Inicialmente analiso a preliminar de ilegitimidade ativa da Federação do Comércio do Estado de Goiás (FECOMERCIO).

A Lei nº 8.968/1999 ao dispor sobre a legitimidade ativa da ação direta de inconstitucionalidade inclui, em seu artigo 2º IX, a confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional. A Corte Suprema já chancelou que “**O fato de a associação requerente congregar diversos segmentos existentes no mercado não a descredencia para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade**”. Assim, a jurisprudência evoluiu para atestar a existência de pertinência temática, no ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade por associação “quando esta congrega setor econômico que é alcançado, em termos de tributo, pela norma atacada.” (STF, ADI 3.413, DJE de 1º/8/2011)

Igualmente, a Constituição Estadual elenca, dentre o rol dos legitimados ativos, as federações sindicais ou entidades de classe de âmbito estadual art. 60 VII, prevalecendo, ainda, a exigida condição de legitimação na objetivação de normas jurídicas que digam respeito aos interesses típicos da classe representada, em verdadeira projeção do interesse de agir, mediante demonstração da relação entre o objeto do controle e os direitos da classe representada pela entidade requerente (CE 60 § 7º). Nesse sentido: STF, ADI 3.906-AgR/DF; STF, ADI 4.426-MC; TJGO, ADI 72498.15.2016.

Neste mister, observo que há pertinência temática consistente no fato de que o provimento almejado atende aos interesses da categoria representada por sindicatos, inclusive voltados ao setor imobiliário, bem como constitui essencial atividade da requerente instituída no respectivo estatuto (artigo 2º I e VII<sup>1</sup> – Evento 1) para, nomeadamente, defender o direito de propriedade, a livre iniciativa, a economia de mercado e o estado democrático.

Considerando que a questão objetada concerne a condição imposta para aprovação de loteamento e empreendimento da iniciativa privada - doação de área vendável ao ente público -, de fato, persiste relação com a atuação da entidade autora.

Assim sendo, **confirmo a legitimidade ativa.**

**Passo ao mérito da questão.**

Primacialmente, faço uma ponderação legal para discernir a competência para dispor sobre direitos urbanísticos, eis que alegação envolve a invasão da competência privativa da União para legislar sobre a matéria.



O parcelamento de solo urbano (gênero das espécies loteamento e desmembramento) refere-se à Política Urbana. O tema tem previsão constitucional (CF/88 30 VIII), com atribuição de competência concorrente (CF/88 24 I c/c § 1º) aos entes públicos federais e estaduais e Distrito Federal para legislarem sobre direitos urbanísticos, competindo à União estabelecer as normas gerais.

A questão foi enfrentada pela Corte Suprema que esclareceu que as normas das entidades políticas diversas - União e Estado-Membro - deverão ser gerais, para orientar a atuação dos municípios (ADI 478 e ADI 512).

Lado outro, a Lei Federal nº 6.766/1979 – *lei de parcelamento do solo urbano*, ao estabelecer aos estados, municípios e Distrito Federal a competência para editar normas complementares sobre a matéria, *unicamente para adequar as peculiaridades locais a respeito da previsão legal* (artigo 1º), foi recepcionada pela superveniente previsão constitucional (CF/88 30 I), que outorga autonomia aos Municípios para dispor sobre assunto de interesse local (STF, RE 586.224, rel. min. Luiz Fux, DJE de 8-5-2015, Tema 145<sup>2</sup>).

A Constituição Estadual, por sua vez e em atenção à hierarquia normativa, fez remissão a competência municipal para legislar sobre assuntos de interesse local<sup>3</sup>, e nesse sentido editou a Lei Municipal nº 8.534/2007, que, ao acrescentar normas específicas acerca dos loteamentos residenciais, introduziu exigências em prol da municipalidade na já existente Lei Municipal nº 4.526/1972, nos seguintes termos:

**"Art. 8º.** Fica acrescido ao artigo 4º, da Lei nº 4.526, de 20 de janeiro de 1972, o seguinte inciso e parágrafos:

'Art. 4º (...)

I - (...)

(...)

**V – deverão ser destinadas à política municipal de habitação de interesse social áreas contínuas e contíguas entre si, sem qualquer ônus para o Município, que serão de, no mínimo, 15% (quinze por cento) e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) do total dos lotes resultantes do parcelamento, sem prejuízo do que dispõe o inciso I deste artigo.**

§1º O disposto no inciso V deste artigo não se aplica aos parcelamentos de áreas inseridas na Zona de Expansão Urbana à data de 22 de agosto de 2006.

§2º. Excetuam-se da exigência prevista no inciso V deste artigo, os parcelamentos promovidos por cooperativas e associações habitacionais formalmente instituídas sem fins lucrativos, que preencham os pressupostos



regulamentares e celebrem convênio com o Município, visando o desenvolvimento de programas habitacionais para população de baixa renda e equipamentos urbanos destinados à geração de emprego e renda.'

**Art. 9º.** Fica acrescido ao artigo 3º, da Lei nº 7.222, de 20 de setembro de 1993, o seguinte inciso e parágrafos:

'Art. 3º (...)

I - (...)

(...)

**III – destinação de áreas à política municipal de habitação de interesse social, que deverão ser contínuas e contíguas entre si, sem qualquer ônus para o Município, que serão de, no mínimo, 15% (quinze por cento) e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) do total dos lotes resultantes do parcelamento, sem prejuízo**

**de que dispõe o inciso I deste artigo.**

§1º. O disposto no inciso III deste artigo não se aplica aos parcelamentos de áreas inseridas na Zona de Expansão Urbana anterior à data de 22 de agosto de 2006.

§2º. Excetuam-se da exigência prevista no inciso III deste artigo os parcelamentos promovidos por cooperativas e associações habitacionais, formalmente instituídas sem fins lucrativos, que preencham os pressupostos regulamentares e celebrem convênio com o Município, visando o desenvolvimento de programas habitacionais para população de baixa renda e equipamentos destinados à geração de emprego e renda."

Em que pese o Município ter indiscutível competência para legislar acerca de tema de interesse local, e, desse modo, efetuar diretrizes para o controle e uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano, o ente público deve<sup>4</sup>, sob tal perspectiva, atentar aos limites legais para implementar as políticas de desenvolvimento urbano a si outorgado pela CF/88.

Bem por isso, lhe compete assegurar o respeito aos cuidados com o controle de higiene, acessibilidade e padrões urbanísticos correlatos, e não criar prerrogativas que extrapolam à sua atribuição legiferante. Nesse sentido são as disposições contidas na Constituição Estadual, especialmente o artigo 147:

**Art. 2º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

(...)

§2º - O Estado organiza-se e rege-se por esta Constituição e pelas leis que



adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição da República.

**Art. 64 – Compete aos Municípios:**

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

IV – promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle da ocupação e do uso do solo, regular o zoneamento, estabelecer diretrizes para o parcelamento de áreas e aprovar loteamentos;

**Art. 134** - O Estado e os Municípios, observando os princípios da Constituição da República, buscarão realizar o desenvolvimento econômico e a justiça social, valorizando o trabalho e as atividades produtivas, para assegurar a elevação do nível de vida da população.

**Art. 147.** A política de desenvolvimento urbano, nos termos da lei de que trata o caput do art. 182 da Constituição da República, cabe aos Municípios e, de forma suplementar, ao Estado, que poderá participar da execução de diretrizes que visem a ordenar o pleno desenvolvimento urbano e das áreas de expansão urbana, atendendo-se às suas funções sociais, para garantir o bem-estar de seus habitantes. (destaquei)

Ao agregar disciplinamento de padrões urbanísticos além do interesse local, o Município extrapolou de fato a autonomia descrita na Constituição Estadual 64 I e 147.

Com efeito, ao analisar o conteúdo da lei municipal, ora objeto de controle concentrado, verifico que o Município de Goiânia, ao condicionar a autorização de uso de parcelas do solo do município para implantação de loteamentos mediante doação de 15% no mínimo das áreas vendáveis pelo loteador para implantação de programas habitacionais para a população, mesmo que de baixa renda, invadiu a competência legislativa da União, afrontando o princípio federativo e desrespeitando a repartição de competência, que, no ensinamento de Fernanda Dias Menezes de Almeida é “*a chave da estrutura do poder federal, o elemento essencial da construção federal, a grande questão do federalismo, o problema típico do Estado Federal*” (*In Competências na Constituição Federal de 1988*, 4ª edição, São Paulo, Atlas, 2007, p. 19/20).

Bem destacou o parecer ministerial: “*Isso porque não se pode alegar a existência de interesse local ou autonomia municipal para simples disciplina do uso e ocupação*



*do solo urbano por meio da regulamentação dos loteamentos, já que não se cinge às peculiaridades da comuna o estabelecimento de exigência de doação ao Poder Público dos lotes resultantes de parcelamento, com o objetivo de desenvolver programas habitacionais para população de baixa renda. Normas desta natureza são, claramente, da órbita de competência normativa federal. (...). Portanto, não pode o legislador municipal, a pretexto de legislar concorrentemente ou de forma suplementar à legislação federal, invadir a competência legislativa da União (RE 313.060, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 29/11/2005, Segunda Turma, DJ de 24/2/2006)." (sic – Evento 45)*

Além da materialização da vulneração ao princípio federativo, ocorre a infringência ao princípio constitucional do direito de propriedade, que antagoniza a atuação municipal relativa a política urbana que lhe é inerente, por força das disposições contida na Constituição Estadual, que assim dispõe:

Art. 84. A política urbana a ser formulada pelos Municípios atenderá ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

Art. 85. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 46, de 09-09-2010, D.A. de 09-09-2010.

§ 1º - A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências do Plano Diretor, sua utilização respeita a legislação urbanística e não provoca danos ao patrimônio cultural e ambiental. " (grifei).

Portanto, o Município não está atuando em estímulo à utilização da propriedade urbana no cumprimento de sua função social, com enfoque em interesse local, ao impor como condição para aprovação de loteamentos urbanos a compulsória doação de percentual dos imóveis de propriedade particular, para objetivos cujo implemento são de responsabilidade da Administração.

De fato, longe de representar um implemento ao direito de moradia, os dispositivos da lei municipal ora impugnada acarretam a perda de propriedade particular, têm características de confisco, e criam obstáculo para a continuidade das atividades empresariais das pessoas jurídicas afiliadas à Federação requerente, o que evidencia a irregularidade do ato.



Sobre a questão, este Tribunal tem assim se manifestado:

“(...). Havendo indícios de inconstitucionalidade na Lei n. 3.444/2016, revela-se viável a concessão de tutela antecipada para coibir o Município de Catalão de exigir de empresas privadas a doação da porcentagem de lotes, o denominado "banco de lotes", para fins de programa habitacional, como requisito para a aprovação de loteamentos particulares, mormente diante da suspensão de eficácia de tal dispositivo legal, por força de medida cautelar concedida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5130137.66.2017. AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO.” (6<sup>a</sup> CC, **AI 5384916.84**, DJ de 4/4/2018)

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. LEI MUNICIPAL Nº 3.222, DE 10/02/2017, DE QUIRINÓPOLIS. DOAÇÕES DE LOTES PÚBLICOS SEM OBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS. SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DA NORMA. PRESENÇA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS.”** (Corte Especial, **ADI 5334997.29**, DJ 29/1/2018)

**“ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. MUNICIPAL .N. 1.272/2011, ART. 59, § 3º, INC. III DE BOM JESUS DE GOIÁS. EXIGÊNCIA DE "BANCO DE LOTES" PARA APROVAÇÃO DE LOTEAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. 1 - Atua além de sua competência tributária o Município que, sob a alcunha de doação e tendo por subterfúgio a normatização do uso e ocupação do solo urbano, usurpa a competência tributária da União e cria um novo imposto, cujo alto valor implica confisco, por conseguinte, desapropriação oblíqua da propriedade imobiliária do contribuinte. 2 - Declaro a inconstitucionalidade do artigo 59, § 3º, inciso III da Lei Municipal n. 1.272/2011, de Bom Jesus de Goiás, devolvendo-se, em sequência, os autos ao órgão colegiado fracionário de origem, para que proceda como de direito. ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA.”** (Corte Especial, **AIL 207077.74**, DJ 4/12/2017)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. LEI MUNICIPAL. EXIGÊNCIA DE "BANCO DE LOTES" PARA APROVAÇÃO DE LOTEAMENTO. INCONSTITUCIONALIDADE MANIFESTA. 1 -** Havendo pertinência temática entre os objetivos estatutários da autora e o conteúdo do dispositivo legal impugnado, é de se reconhecer a essa legitimidade ativa para a deflagração do processo de



Valor: R\$ 0,00 | Classificador: INTIMACAO DO DIA 24/08/2018  
Ação Direta de Inconstitucionalidade  
CORTE ESPECIAL  
Usuário: - Data: 30/08/2018 17:31:36

controle concentrado de constitucionalidade. 2 - Atua além de sua competência tributária o Município que, sob a alcunha de doação e tendo por subterfúgio a normatização do uso e ocupação do solo urbano, usurpa a competência tributária da União e cria um novo imposto, cujo alto valor implica confisco, por conseguinte, desapropriação oblíqua da propriedade imobiliária do contribuinte. 3 - Inconstitucionalidade do artigo 8º, VIII, da Lei nº 1.822/14, do Município de Senador Canedo-GO declarada. (TJGO, ADI 72498-15, DJe 2164 de 7/12/2016)

Conclusivamente, o confisco ao direito de propriedade privada desfigura a atribuição do ente municipal - voltado ao peculiar ordenamento urbanístico e bem-estar da população atingida pelo empreendimento imobiliário -, de modo a configurar a infração à CE 2º § 2º, que está subordinada à previsão constitucional (CF/88 5º XXI) relativa a garantia do direito de propriedade particular, padecendo, pois, de vícios de inconstitucionalidade.

**Do exposto, julgo procedente a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade dos dispositivos contido na Lei Municipal nº 8.534/2007 8º e 9º de Goiânia.**

É o voto.

Goiânia, 22 de agosto de 2018.

Desembargador **LUIZ EDUARDO DE SOUSA**  
RELATOR EM SUBSTITUIÇÃO

1“Art.2º- São prerrogativas constitucionais e objetivos institucionais da FECOMÉRCIO-GO:

I – representar os direitos e interesses do comércio de bens, serviços e turismo em todo o território do Estado de Goiás, inclusive em questões judiciais ou administrativas (art. 8º inciso III da Constituição Federal de 1988), observadas as reservas de competência dos sindicatos filiados;(...)

VII- defender, na condição de postulado filosófico, o direito de propriedade, a livre iniciativa, a economia de mercado e o estado democrático;”

2“O Município é competente para legislar sobre meio ambiente com União e Estado, no limite de seu interesse local e desde que tal regramento seja e harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da CRFB.”

3 “Art. 64 – Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

IV – promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle da ocupação e do uso do solo, regular o zoneamento, estabelecer diretrizes para o parcelamento de áreas e aprovar loteamentos;

4RECURSO ESPECIAL. DIREITO URBANÍSTICO. LOTEAMENTO IRREGULAR. MUNICÍPIO.

PODER-DEVER DE REGULARIZAÇÃO.1.O art. 40 da lei 6.766/79 deve ser aplicado e interpretado à luz da Constituição Federal e da Carta Estadual. 2. A Municipalidade tem o dever e não a faculdade de regularizar o uso, no parcelamento e na ocupação do solo, para assegurar o respeito aos padrões urbanísticos e o bem-estar da população.(...)

5.Recurso especial provido.” (RSTJ, REsp 448.216/SP)

