

PROJETO DE LEI CM Nº XX, DE 11 DE NOVEMBRO DE 2025

AUTOR: Vereador Carlos Ferreira (MDB)

INSTITUI, no âmbito do Município de Santo André, procedimentos para a aprovação de desdobro de lotes urbanos com edificações consolidadas que apresentem vãos de iluminação e ventilação em desconformidade com as distâncias mínimas previstas na legislação civil, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de Santo André aprova a seguinte lei:

CAPÍTULO I – DO OBJETO E DAS CONDIÇÕES DE APROVAÇÃO

Art. 1º A aprovação de projetos de desdobro de lotes no território do município de Santo André observará o disposto nesta Lei para as situações em que existam edificações consolidadas, em um ou em ambos os lotes resultantes, que contenham janelas, eirados, terraços ou varandas a menos de um metro e meio da linha divisória, em desconformidade com o disposto no art. 1.301 da Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se edificação consolidada aquela cuja construção se encontra faticamente concluída e estabilizada no tempo, em condições de habitabilidade ou uso, independentemente de sua regularidade formal perante os órgãos municipais.

Art. 2º A aprovação do desdobro, nos termos do art. 1º, fica condicionada à comprovação de que a edificação e as aberturas que não atendam à distância mínima legal foram concluídas há lapso temporal superior a um ano e um dia, contado retroativamente da data de protocolo do requerimento administrativo de desdobro junto à municipalidade.

CAPÍTULO II – DOS MEIOS DE COMPROVAÇÃO

Art. 3º A comprovação do lapso temporal decadencial de que trata o art. 2º desta Lei será feita, isolada ou cumulativamente, por meio da apresentação de um ou mais dos seguintes documentos:

I – Comprovante de protocolo de processo administrativo de regularização de edificação, em especial aqueles fundamentados em leis de anistia, a exemplo da Lei Municipal nº 10.282, de



14 de janeiro de 2020, desde que o referido protocolo tenha sido efetuado em data superior a um ano e um dia, contada retroativamente da data do novo pedido de desdobro;

II – Na ausência ou impossibilidade de apresentação do documento previsto no inciso I, a comprovação poderá ser realizada mediante a apresentação de, no mínimo, dois dos seguintes documentos:

a) Laudo Técnico subscrito por profissional legalmente habilitado, com a correspondente Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que ateste, de forma fundamentada e com base em elementos técnicos objetivos, a data de conclusão da edificação e de suas aberturas;

b) Imagens de satélite, fotografias aéreas ou levantamentos aerofotogramétricos de datas distintas, emitidos por órgãos oficiais ou empresas especializadas, que demonstrem inequivocadamente a existência da edificação e das aberturas no período temporal exigido;

c) Faturas de serviços públicos essenciais, tais como energia elétrica, abastecimento de água ou serviços de telecomunicações, ou comprovantes de lançamento e pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) de exercícios fiscais anteriores, que indiquem a existência e o uso da construção;

d) Outros documentos públicos ou dotados de fé pública que, a critério da autoridade administrativa competente e mediante análise fundamentada, sejam considerados idôneos e suficientes para comprovar o lapso temporal exigido.

Parágrafo único. A existência de decisão de mérito, seja de deferimento ou indeferimento, no processo administrativo de regularização (Anistia) de que trata o inciso I deste artigo, não afasta a sua validade como instrumento probatório do lapso temporal para os fins exclusivos desta Lei, considerando-se para tal a data de seu protocolo.

CAPÍTULO III – DOS EFEITOS DA APROVAÇÃO

Art. 4º A aprovação do desdobro e a consequente expedição do respectivo alvará, nos termos desta Lei:

I – Não sana a irregularidade no âmbito do Direito de Vizinhança, não interferindo nas relações jurídicas privadas preexistentes ou futuras entre os proprietários lindeiros e não suprimindo eventuais direitos de terceiros, limitando-se seus efeitos à esfera administrativa municipal de controle do uso e ocupação do solo;

II – Não implica regularização automática da edificação para fins de obtenção do Certificado de Conclusão de Obra (“Habite-se”), o qual deverá ser objeto de requerimento em processo administrativo próprio, observada a legislação edilícia vigente;

III – Não concede direito adquirido para a realização de futuras reformas, ampliações ou novas construções que mantenham, agravem ou criem nova infração ao disposto no art. 1.301 do Código Civil.

§ 1º O Alvará de Desdobro emitido com base nesta Lei terá como único e exclusivo efeito a regularização administrativa do parcelamento do solo na modalidade de desdobro, removendo



o óbice imposto pela análise técnica municipal referente, unicamente, à inobservância da distância das aberturas em edificações consolidadas pelo tempo.

§ 2º Uma vez demonstrado o cumprimento do requisito temporal previsto no art. 2º, por qualquer dos meios probatórios admitidos no art. 3º desta Lei, o órgão municipal competente não poderá indeferir o pedido de desdobro com fundamento exclusivo na inobservância da distância estabelecida pelo art. 1.301 do Código Civil, tratando-se, quanto a este específico aspecto, de ato administrativo vinculado.

CAPÍTULO IV – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 5º As disposições desta Lei aplicam-se exclusivamente às edificações existentes e consolidadas em data anterior à de sua publicação, vedada a sua aplicação para novas obras ou para aquelas cujo fato gerador da irregularidade seja posterior à vigência deste diploma legal.

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 7º Revogam-se as disposições em contrário, em especial os normativos, portarias, instruções de serviço e entendimentos administrativos internos que estabeleçam vedação à aprovação de desdobro com fundamento exclusivo na aplicação do art. 1.301 do Código Civil a situações fáticas consolidadas pelo decurso do prazo decadencial previsto no art. 1.302 do mesmo diploma legal.

Plenário “João Raposo Rezende Filho – Zinho”, 11 de novembro de 2025.

CARLOS FERREIRA
Vereador



JUSTIFICATIVA AO PROJETO DE LEI

Submetemos à apreciação e deliberação desta Egrégia Casa Legislativa o presente projeto de lei, instrumento normativo de crucial importância para a regularização fundiária urbana, para a promoção da segurança jurídica e para a efetivação do direito fundamental à moradia e à propriedade em nosso município. A proposição visa solucionar um entrave burocrático anacrônico e juridicamente questionável que tem obstado o legítimo direito de centenas de cidadãos andreenses de regularizarem a situação de seus imóveis, em plena consonância com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e da função social da cidade.

I – DO CONTEXTO FÁTICO E DO ENTRAVE ADMINISTRATIVO IDENTIFICADO

A realidade urbana de Santo André, assim como a de muitos outros municípios brasileiros, é marcada por um processo de formação e consolidação que nem sempre seguiu, com rigor absoluto, as prescrições da legislação edilícia e civil. Famílias, ao longo de décadas, construíram seus lares e estabeleceram suas vidas em lotes que, hoje, necessitam de regularização formal. Um dos procedimentos mais comuns e necessários é o desdobro de lote, seja para formalizar a divisão de um imóvel entre herdeiros, para viabilizar a venda de uma parte do terreno ou simplesmente para adequar a documentação a realidade fática de duas ou mais moradias autônomas.

Contudo, um número expressivo de cidadãos, ao buscar junto ao Poder Executivo Municipal a aprovação do desdobro, depara-se com um indeferimento administrativo fundamentado em uma interpretação excessivamente rigorosa e descontextualizada da legislação federal.

Os órgãos técnicos da Prefeitura, ao analisarem os projetos, identificam que edificações já existentes e consolidadas há muitos anos nos lotes a serem desdobrados possuem janelas, terraços ou varandas construídas a menos de um metro e meio da linha divisória, em aparente violação ao disposto no art. 1.301 do Código Civil. Com base nesta constatação, indeferem o pedido, sob o argumento de que a municipalidade não pode cancelar um parcelamento do solo que resultaria em lotes já maculados por uma irregularidade de natureza civil.

Tal postura, embora possa parecer, à primeira vista, um zelo pela legalidade, gera um ciclo vicioso de irregularidade. Ao negar o desdobro, a Administração Pública não soluciona a *non* suposta infração civil; pelo contrário, perpetua a informalidade do imóvel como um todo, impedindo o registro, a transferência de titularidade e o pleno exercício do direito de propriedade pelos munícipes.



Transforma-se, na prática, em um obstáculo intransponível à regularização fundiária, com graves consequências sociais e econômicas para a população afetada.

II – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSIÇÃO

O presente projeto de lei não propõe, em hipótese alguma, ignorar ou contrariar a legislação federal. Ao revés, busca sua correta e harmoniosa aplicação, fundamentando-se na própria sistemática estabelecida pelo Código Civil e nos mais basilares princípios do Direito Administrativo e Constitucional.

A) A Aplicação Sistêmica do Código Civil: O Diálogo entre os Artigos 1.301 e 1.302

O cerne da questão reside na análise conjunta e sistemática dos artigos 1.301 e 1.302 do Código Civil. Se o primeiro artigo estabelece a regra geral de distanciamento, o segundo, de importância capital para a presente discussão, estabelece um marco temporal para o exercício do direito de reclamar contra a obra irregular.

Dispõe o art. 1.302 que o proprietário prejudicado tem o prazo decadencial de *ano e dia* após a conclusão da obra para exigir o seu desfazimento. Este prazo não existe por acaso. Ele é uma manifestação da função do tempo nas relações jurídicas, um instrumento de pacificação social e de consolidação de situações fáticas.

Decorrido o lapso de ano e dia sem qualquer oposição do vizinho lindeiro – o titular do direito e o principal interessado –, a situação se consolida juridicamente. O vizinho que se manteve inerte não mais poderá pleitear a demolição da janela, do terraço ou da varanda irregularmente construída. O direito de exigir o desfazimento da obra decaiu.

Diante disso, surge a seguinte e inafastável indagação: se o próprio titular do direito subjetivo privado, o vizinho diretamente afetado, perde a prerrogativa de exigir a demolição após o prazo legal, seria razoável que o Poder Público Municipal, um terceiro na relação de vizinhança, assumisse para si um poder de polícia mais rigoroso e perpétuo, utilizando a *non* suposta irregularidade civil, já consolidada pelo tempo, como fundamento para negar um ato administrativo de natureza urbanística, como o desdobro?

A resposta, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, é negativa. A Administração não pode se tornar uma defensora mais intransigente de um direito privado do que a própria lei e seu titular.

B) A Distinção entre a Esfera do Direito de Vizinhança e a Esfera do Direito Urbanístico

É imperativo distinguir as esferas de competência e os bens jurídicos tutelados. O regramento do direito de vizinhança, contido no Código Civil, visa regular as relações privadas entre



proprietários de imóveis contíguos, buscando evitar conflitos e garantir a coexistência pacífica. Já o direito urbanístico, de competência municipal, foca na ordenação do espaço urbano, no controle do uso e ocupação do solo e na garantia da função social da cidade.

O ato administrativo de aprovação de um desdobro é uma expressão do poder-dever do município de ordenar seu território. Ao condicionar tal ato a uma questão de direito civil privado, já pacificada pelo decurso do tempo, a municipalidade exorbita de sua competência e mistura esferas jurídicas distintas.

A presente proposição corrige essa distorção, estabelecendo que, uma vez comprovada a consolidação temporal da edificação, o óbice administrativo referente à distância das aberturas deve ser removido, sem prejuízo de que eventuais questões remanescentes de direito de vizinhança, se existentes, sejam dirimidas na esfera judicial competente, entre os particulares.

III – DA DESBUROCRATIZAÇÃO, DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA E DA SEGURANÇA JURÍDICA

Além de sua robusta fundamentação jurídica, o projeto de lei representa um significativo avanço em termos de desburocratização e eficiência administrativa. O art. 3º estabelece um rol claro e objetivo de meios de prova para a comprovação do lapso temporal, conferindo previsibilidade e segurança ao cidadão.

Destaca-se, nesse particular, a previsão do inciso I, que elege o protocolo de processos de regularização anteriores, como os de anistia, como meio probatório preferencial.

Tal medida é de uma lógica irretocável: se o próprio município, em um momento anterior, recebeu e protocolou um pedido que descrevia a edificação, essa data de protocolo constitui um marco temporal incontestável da existência da construção. Reconhecer este documento simplifica drasticamente o procedimento para o munícipe, que não necessitará arcar com os custos de novos laudos e perícias, e otimiza o trabalho da própria Administração, que poderá se valer de informações já constantes em seus arquivos.

Trata-se de promover a coerência e a boa-fé na relação entre o Poder Público e o administrado.

O § 2º do art. 4º, por sua vez, é um dispositivo fundamental para a eficácia da norma, ao estabelecer que, comprovado o requisito temporal, a decisão do órgão técnico, neste ponto específico, será vinculada. Isso significa que a análise subjetiva do servidor público será



afastada, garantindo que a lei seja aplicada de forma uniforme e isonômica a todos os cidadãos que se encontrarem na mesma situação, fortalecendo a segurança jurídica.

Importante frisar, por fim, que a proposta é cirúrgica e responsável. O art. 5º cria um marco temporal claro, restringindo a aplicação da lei às edificações já existentes, o que impede que a norma seja utilizada como um incentivo para futuras irregularidades. A lei, portanto, não abre mão do planejamento urbano futuro; ela oferece uma solução racional e justa para um passivo urbano já consolidado pelo tempo.

Diante de todo o exposto, resta evidente que a aprovação deste projeto de lei é medida que se impõe. É um ato de justiça social para com os cidadãos que buscam a regularização de seus lares, um passo importante para a modernização da gestão urbana municipal, e um alinhamento necessário da prática administrativa com a mais abalizada interpretação do ordenamento jurídico pátrio.

Conclamamos, pois, os nobres pares a apoiarem esta iniciativa, que trará inegáveis benefícios para o desenvolvimento ordenado e socialmente justo de nossa querida Santo André.

Plenário “João Raposo Rezende Filho – Zinho”, 11 de novembro de 2025.

CARLOS FERREIRA
Vereador

