



PARECER JURÍDICO Nº 165/2023

Referência: Projeto de Lei Complementar nº 02/2023

Autoria: Prefeito do Município de São Roque

Assunto: Altera, revoga e institui as normas diretivas no Plano Diretor da Estância Turística de São Roque (PDSR).

Ementa: PLANO DIRETOR. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E DE EXPANSÃO URBANA. ESTATUTO DA CIDADE. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE. ESTUDOS TÉCNICOS. PROFISSIONAL HABILITADO. TÉCNICA LEGISLATIVA.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica da Projeto de Lei Complementar nº 02/2023, de 26 de junho de 2023, cujo objeto consta no assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Mensagem; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Anexos:

Carta I - Macrozoneamento-do-Município-de-São-Roque

Carta II - Zoneamento-do-Município-de-São-Roque

Carta III - Zoneamentos-da-Macrozona-de-Consolidacao-Urbana

Carta IV - Zoneamentos-da-Macrozona-de-Consolidacao-Urbana-da-Sede-de-São-Roque

Carta V - Zoneamentos-da-Macrozona-de-Consolidacao-Urbana-Maylasky

Carta VI - Zoneamentos-da-Macrozona-de-Consolidacao-Urbana-São-João-Novo

Carta VII - Zoneamentos-da-Macrozona-de-Consolidacao-Urbana-Canguera

Carta VIII - Corredores-do-Município-de-São-Roque

Carta IX - Áreas-de-Especial-Interesse-do-Município-de-São-Roque

Carta X - Propostas-do-Sistema-Viário-e-do-Sistema-de-Drenagem-Sede-Municipal-de-São-Roque

Carta XI - Propostas-do-Sistema-Viário-Maylasky

Carta XII - Propostas-do-Sistema-Viário-Canguera

ZONEAMENTO MUNICIPAL - MEMORIAIS

ZONEAMENTO URBANO - MEMORIAIS

Em Mensagem, o Prefeito Municipal indica como principais inovações:

1. A inserção dos chamados Ecobairros, com vistas à promoção de itens de sustentabilidade, que, além do enfoque estritamente ambiental, atuam na preservação da identidade paisagística dos locais;
2. A adoção de aspectos necessários para os Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV);

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

3. Atualizações dos Macrozoneamentos, Zoneamentos e Corredores de Atividade e Verticalização do Município de São Roque, que propiciarão a atualização do Plano Diretor à realidade local, assim como assegurarão as ocupações e usos do solo de forma sustentável e compatível com as normas ambientais vigentes;

4. Propor a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana e do Plano de Macro e Microdrenagem, tratando do deslocamento de pessoas e coisas e das soluções de drenagem específicas, a considerar a topografia do Município.

Friso que o Projeto apresentado altera – única e exclusivamente – a Lei Complementar nº 39, de 08 de novembro de 2006, sem proceder com quiser modificações na Lei Complementar nº 103/2020, responsável por instituir o Plano Diretor Ambiental da Estância Turística de São Roque, e a Lei Complementar nº 94/2018, referente ao Plano Diretor de Desenvolvimento Turístico do Município.

Eis a breve síntese do necessário.

II – ANÁLISE JURÍDICA DO PLANO

a) Revisão do Plano Diretor e Participação Popular

O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40, *caput*, da Lei nº 10.257/2001). Ele se destina a reger a realidade urbanística dos cidadãos, sendo certo serem estes os maiores interessados na qualidade do projeto. Trata-se de lei municipal obrigatória para cidades com mais de vinte mil habitantes que constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tal qual previsto no art. 182, § 1º, da Carta Magna.

Como requisito essencial à edição e à alteração do Plano Diretor tem-se a participação popular efetiva, devendo a Administração Pública do Município promover a realização de consultas, de audiências públicas e de debates durante a fase de elaboração do Plano. Segundo o Estatuto das Cidades, a revisão do Plano Diretor dar-se-á a cada dez anos¹, bem como, no processo de elaboração e na

¹ **Art. 40.** O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. [...]

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

fiscalização, os Poderes constituídos devem garantir audiências, debates, amplo acesso a documentos e informações.

Nesse sentido, a participação da sociedade é etapa obrigatória da elaboração do Plano Diretor, mas o cronograma comprobatório da gestão democrática não foi jungido nesta Casa das Leis. Tal requisito garante concretude ao princípio democrático e a democracia participativa, previstos no art. 1º, parágrafo único, da Constituição Federal².

A própria Constituição Federal prevê que em seu art. 1º, II, que a cidadania é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, razão pela qual o exercício do poder também ocorre de forma direta: Através da participação popular na administração estatal. E o princípio da participação comunitária no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano é uma exigência da própria Constituição de São Paulo (art. 180, II e art. 191).

Desta feita, uma importante decorrência da gestão democrática da cidade é a previsão do Plano Diretor participativo, elaborado e implementado em consonância com a vontade da população. Assim, todo e qualquer ato editado pelo Poder Executivo Municipal contrário à gestão democrática, inclusive, é tido como ilegal e inconstitucional, por afronta ao Estatuto da Cidade e ao mandamento constitucional da democracia participativa.

b) Competência legislativa

Em matéria de direito urbanístico, os entes federados extraem sua competência diretamente do texto constitucional. Para tanto, enquanto à União compete definir o ordenamento territorial nacional e regional, ao Município compete o ordenamento territorial urbano, cujo instrumento básico da política de

§3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

² **Art. 1º** A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

desenvolvimento é o Plano Diretor, nos termos do art. 21, inc. IX, cumulado com o art. 30, ambos da Constituição Federal.

A matéria tratada na proposta é de interesse local, consoante o exposto no art. 30, incisos I e VIII, da Constituição República, que atribui ao Município a competência para legislar e promover, no que couber, adequado ordenamento do eu território, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

A própria Lei Orgânica Municipal³ impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais⁴, cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, inclusive acerca da elaboração do Plano Diretor conforme diretrizes gerais fixadas em Lei Federal.

O instrumento legislativo utilizado pelo Poder Executivo está em consonância com art. 261, *caput*, da Lei Orgânica de São Roque, tendo em vista que a matéria foi veiculada em projeto de Lei Complementar. E a iniciativa do Poder Executivo para o trato da matéria versada no Projeto de Lei Complementar nº 02/2023 está amparada no art. 47, inciso XI da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 261, § 1º, da Lei Orgânica do Município.

c) O conteúdo do Plano Diretor

O Estatuto da Cidade veio regulamentar o art. 182 da Constituição Federal, implementando políticas, instrumentos, diretrizes e medidas que, inclusive, respeitem regras constitucionais de preservação do meio ambiente, inclusão social e acessibilidade. Trata-se de norma mais ampla que a Lei nº 6.766/79, que

³ **Art. 8º** Ao Município cabe legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, as seguintes atribuições: [...]

X - elaborar o plano diretor conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal;

XI - estabelecer normas de edificação, de loteamento, de arruamento e de zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.

⁴ **Art. 5º** Em relação aos habitantes locais e dentro de suas possibilidades, é dever do Município de São Roque, nos termos da Constituição e desta Lei Orgânica: [...]

IV - zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

regulamenta o Parcelamento do Solo Urbano, uma vez que suas diretrizes estruturam a base da política urbana na busca da função social da cidade e da regra inserta no art. 182, §2º, da CF, referente ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

O que deve orientar a atuação do Município é o interesse coletivo na observância aos "padrões de desenvolvimento urbano" para fins do cumprimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. (art. 182, *caput*, da CF). O dever de regularizar loteamentos há de ser interpretado à luz dessas disposições constitucionais e legais.

Isso porque o Plano Diretor deverá conter no mínimo: **1.** A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização; **2.** Disposições sobre Perempção, Outorga onerosa do direito de construir, Áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo; Operações urbanas consorciadas e Transferência do direito de construir; **3.** Sistema de acompanhamento e controle.

Além disso, o Município deve buscar garantir o "direito a cidades sustentáveis" e evitar o parcelamento do solo de forma inadequada em relação à infraestrutura urbana, segundo determina o art. 2º, I e VI, c, do Estatuto da Cidade. Uma indicação precisa dos aspectos técnicos que devem ser observados pelo Plano Diretor pode ser obtida a partir do regime previsto para o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). O próprio Estatuto da Cidade prevê a exigência de que o EIV faça parte do plano de operação urbana consorciada (art. 33, V).

A necessidade de fundamentar o plano diretor em estudos técnicos também se encontra implícita na garantia de acesso aos "documentos e informações", que deverão ser produzidos não apenas no momento de sua elaboração, mas igualmente na "fiscalização de sua execução" (art. 40, § 4º), configurando um verdadeiro "sistema de acompanhamento e controle" (art. 42, III).



d) Da Elaboração de Estudos e Diagnósticos

A Lei Complementar que institui as normas diretrizes do Plano Diretor é composta por dados e informações de índole técnica, situação que demanda uma análise multidisciplinar, destacando-a do processo legislativo tradicional. É nesse sentido que o planejamento urbanístico resulta de estudos que devem ser elaborados por profissionais habilitados, a fim de que as medidas propostas guardem coerência com o diagnóstico realizado e com os resultados pretendidos.

De acordo com o professor José Afonso da Silva⁵, a confecção do Plano Diretor deverá necessariamente observar o seguinte procedimento:

I – Estudos preliminares, que avaliam de forma sumária a situação e os problemas de desenvolvimento do Município e estabelecem as características e o nível de profundidade dos estudos subsequentes; estabelecem, assim, a política de planejamento municipal.

II – Diagnóstico, que pesquisa e analisa em profundidade os problemas de desenvolvimento selecionados na etapa anterior, identifica as variáveis que devem ser consideradas para as soluções desses problemas e prevê suas perspectivas de evolução.

III – Plano de diretrizes, que estabelece uma política para as soluções dos problemas escolhidos e fixa objetivos e diretrizes da organização territorial.

IV – Instrumentação do plano, que compreende a elaboração dos instrumentos de atuação, de acordo com as diretrizes estabelecidas, e identifica as medidas capazes de atingir os objetivos escolhidos.

Ciente de que os planos são documentos técnicos, a elaboração do Plano Diretor é tarefa privativa do profissional do urbanismo, especialização regulamentada pelo CONFEA (Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia), por meio da Resolução nº 218/1973. Imprescindível, portanto, a especialização técnica dos responsáveis pela elaboração dos estudos e diagnósticos elementares à edição do Plano Diretor.

O controle da legalidade do Plano Diretor não se deve fazer, portanto, mediante o escrutínio de seu mérito, mas pela exigência de profissionais habilitados que assumam a responsabilidade técnica pelo mesmo. No entanto, os documentos levados a efeito para o fim da elaboração do planejamento não foram juntados para fins de auxiliar na análise do Projeto por esta Casa das Leis, uma vez que

⁵ Direito Urbanístico Brasileiro. SILVA, José Afonso da. p.142.



a redação final do Plano Diretor não poderá conflitar com os dados fáticos e estudos técnicos obtidos no procedimento prévio à sua edição.

O próprio Estatuto da Cidade⁶ estabelece que, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir, inclusive, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e acesso de qualquer interessado aos mesmos.

e) Das Diretrizes para Redação Legislativa

A Lei Complementar nº 95/1988 regulamenta o art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal. O art. 1º, parágrafo único, da referida LC explicita que as suas disposições serão aplicadas a todos os atos normativos compreendidos no processo legislativo, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

No campo da normalização, a ABNT editou norma técnica de recomendação relativa ao Plano Diretor. A NBR 12.267 foi aprovada em 1992 e, de acordo com a legislação, define o conteúdo para o Plano Diretor. E apesar de o Projeto de Lei Complementar nº 02/2023 estar – em geral – em consonância com a normatização acerca da técnica legislativa, observo que alguns pontos estão confusos, exemplo:

1. Os demais incisos do art. 6º restaram revogados, considerando que os incisos I e II configuram mera repetição do quanto previsto na LC nº 39/2006?
2. O art. 8º da vigente LC nº 39/2006 finaliza no inciso VIII, enquanto o Projeto em apreço inclui o inciso XIX.
3. O Projeto traz o inciso IX ao art. 11, incluindo área de Especial Interesse (sem especificação apropriada), enquanto a na LC nº 39/2006 já previa as Áreas de Especial Interesse Social no inciso III, explicando a sua composição. Ressalto, neste ponto, que a Carta IX compartilha áreas de Especial Interesse Ambiental,

⁶ **Art. 40. [...] §4º** No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Áreas de Especial Interesse Urbanístico e Áreas de Especial Interesse Social.

4. O inciso III do art. 19 traz a palavra “inclusive”. No entanto, o Poder Público municipal pode utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF, (parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo ou desapropriação), desde que mediante o pagamento de títulos da dívida pública. Trata-se de desapropriação-sanção, que difere das demais modalidades de expropriação em virtude não se motivar, a rigor, por razões utilidade pública ou interesse social, mas por questões de descumprimento, pelo proprietário, das funções sociais da propriedade e das obrigações urbanísticas.

Recomendo, por conseguinte, observar a técnica legislativa adequada, considerando que o Projeto traz pontos que podem obstaculizar sua leitura e compreensão, em afronta à Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, responsável por regulamentar dispositivo constante da própria Constituição Federal.

III – CONCLUSÕES

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente** porquanto, formalmente, não há irregularidades capazes de macular a integridade jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 02/2023, estando apto a ser recebido pelo Plenário após ser encaminhado às Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo”.

No entanto, para fins de atendimento às normativas próprias, entendo relevante a juntada do cronograma comprobatório da gestão democrática e dos Estudos e Diagnósticos confeccionados no âmbito da Prefeitura Municipal, assim como a especialização técnica dos responsáveis pela elaboração do Projeto. Por fim, recomendo a observação da metodologia legislativa nos pontos listados.

⁷ **Estatuto da Cidade, Art. 8º** Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município PODERÁ proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Cumprе ressaltar que o presente parecer jurídico é meramente opinativo, com o fito de orientar as autoridades competentes na resolução de questões postas em análise de acordo com a documentação apresentada.

Ressalto que, nos termos do art. 241, “b” do Regimento Interno, o Projeto deve ser discutido e votado em dois turnos, com intervalo mínimo de 7 (sete) dias, salvo se o deliberar, por maioria absoluta, a dispensa do interstício.

É o parecer.

São Roque, 28 de junho de 2023.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SE nº 6.058

Matrícula nº 415