



## **PARECER JURÍDICO Nº 167/2023**

**Referência:** Projeto de Lei Complementar nº 03/2023

**Autoria:** Prefeito do Município de São Roque

**Assunto:** Altera a Lei Complementar nº 40, de 08 de novembro de 2006.

**Ementa:** USO, OCUPAÇÃO E PARCELAMENTO DO SOLO. LEI COMPLEMENTAR. ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E DE EXPANSÃO URBANA. GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE. ESTUDOS TÉCNICOS. RESSALVAS.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica da Projeto de Lei Complementar nº 03/2023, de 26 de junho de 2023, cujo objeto é o uso, ocupação, parcelamento e regularização do solo do Município da Estância Turística de São Roque. Instruem o pleito: **1.** Mensagem; **2.** Minuta do Projeto; **3.** Mapas dos Zoneamentos Municipais; **4.** Memoriais Descritivos; **5.** Quadros para uso, ocupação e parcelamento do solo. Em Mensagem, o Prefeito Municipal indica como principais inovações:

A adequação da Zona Rural, haja vista a existência de parcelamentos irregulares e clandestinos do solo, sendo necessária a adoção de parâmetros urbanísticos a fim de promover maior controle, fiscalização e crescimento ordenado, justamente para a proteção da Área de Proteção Ambiental da Represa de Itupararanga, incluindo-os em zoneamento específico de proteção de recursos hídricos; a adoção de maiores Taxas de Permeabilidade com a finalidade de parcelamento do solo, computando-se a permeabilidade além da exigida para cada lote.

Friso que o Projeto apresentado altera – única e exclusivamente – a Lei Complementar nº 40, de 26 de junho de 2006, fazendo constar mapas referentes ao zoneamento: **1.** Carta I – Macrozoneamento Municipal; **2.** Carta II – Zoneamentos da Macrozona de Urbanização Específica; **3.** Carta III – Zoneamentos da Macrozona de Consolidação Urbana; **4.** Carta IV – Zoneamentos da Macrozona de Consolidação Urbana – Sede; **5.** Carta V – Zoneamentos da Macrozona de



Consolidação Urbana – Maylasky; **6.** Carta VI – Zoneamentos da Macrozona de Consolidação Urbana – São João Novo; **7.** Carta VII – Zoneamentos da Macrozona de Consolidação Urbana – Canguera; **8.** Carta VIII – Corredores; **9.** Carta IX - Áreas de Especial Interesse.

Eis a breve síntese do necessário.

## II – ANÁLISE JURÍDICA DA LEI COMPLEMENTAR

### a) Competência legislativa e Instrumento normativo

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

O art. 181, *caput*, da Constituição da República prevê que lei municipal estabelecerá normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes, em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor.

A matéria tratada na proposta é de interesse local, consoante o exposto no art. 30, 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. Sobre o citado dispositivo constitucional, José Afonso da Silva<sup>1</sup> entende:

Este artigo, inquestionavelmente, abrange toda a disciplina da preservação da ordem urbanística, sendo que esta “visa precipuamente à ordenação das cidades, e cujo objeto é o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo, as áreas de interesse especial, o disciplinamento dos bens urbanísticos naturais e

<sup>1</sup> Direito Urbanístico Brasileiro', p. 38, Malheiros, 6. ed.

# 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](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

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

culturais, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização de instrumentos de intervenção urbanística”.

A própria Lei Orgânica Municipal<sup>2</sup> impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais<sup>3</sup>, cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, inclusive acerca do ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

O parcelamento do solo urbano é regido pela Lei nº 6.766/1979, fruto do exercício da competência legislativa concorrente para legislar sobre normas gerais de direito urbanístico. A própria lei autoriza que os demais entes estabeleçam normas complementares para adequar o parcelamento às suas realidades locais, *in verbis*:

**Art. 1º** O parcelamento do solo para fins urbanos será regido por esta Lei.

**Parágrafo único.** Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer normas complementares relativas ao parcelamento do solo municipal para adequar o previsto nesta Lei às peculiaridades regionais e locais.

No mais, o parcelamento do solo das cidades, por meio da instalação de loteamentos, tem razão no preceito da função social da propriedade e remete à imprescindível aprovação antecedente pelo Poder Público municipal.

O instrumento legislativo utilizado pelo Poder Executivo está em consonância com art. 59, I, 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

---

<sup>2</sup> **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;

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

<sup>3</sup> **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

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

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

trato da matéria versada no Projeto de Lei Complementar nº 03/2023 está amparada no art. 47, inciso XI da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 19, III, da Lei Orgânica do Município.

## **b) Planejamento Prévio e Participação Popular**

A Lei Complementar em estudo versa acerca de matéria urbanística, motivo pelo qual se requer a participação popular em todas as suas fases de elaboração. Não é à toa que a Constituição Paulista garante, no bojo do art. 180, II, a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que sejam concernentes o desenvolvimento urbano.

Ora, o *caput* do art. 180 da Carta Bandeirante, ao tratar do tema, indica os critérios a serem observados, pelo Estado e pelos Municípios, no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano. Entre eles, de conformidade com o inciso I, encontra-se a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução de problemas, “plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes”.

Nesse sentido, a legislação referente à ocupação, uso e parcelamento do solo deve ser confeccionada mediante planejamento prévio e com imprescindível participação popular, não sendo suficiente a participação indireta, consistente na aprovação de leis por meio dos representantes escolhidos pela população.

No que concerne ao planejamento, esta Lei Complementar 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.

Para a consecução do quanto previsto nos incisos I e V, art. 180, da Carta Estadual, mister a elaboração de estudos técnicos que tornem viável o projeto

# 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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

de lei ofertado. Tais estudos não foram jungidos nesta Casa. Ora, ter-se-á por inconstitucional a legislação que não for precedida de estudos e planejamento tendentes a avaliação do impacto no meio ambiente urbano e suas consequências ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e as garantias de bem-estar e qualidade de vida.

No mesmo sentido, a participação da sociedade é, portanto, etapa obrigatória da elaboração desta Lei, 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 Federal<sup>4</sup>.

Em apertada síntese, planejamento prévio e participação popular, nos termos acima delineados, são imprescindíveis à legitimidade constitucional da legislação relacionada o uso do solo.

## c) O conteúdo geral da Lei Complementar

Conforme delineado alhures, a Lei Federal nº 6.766/1979 estabelece normas gerais acerca do parcelamento do solo urbano, possibilitando que as particularidades regionais e locais sejam contempladas por meio de preceitos complementares. No entanto, qualquer modificação legislativa que envolva a ocupação e uso do solo deve ser realizada dentro de um contexto de planejamento e de diretrizes gerais. Não se admite, assim, a ordenação individualizada e dissociada do contexto da utilização de todo o solo urbano.

O art. 18, *caput*, da Constituição de São Paulo prescreve que a “lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes”.

---

<sup>4</sup> **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-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Tramita nesta casa o Projeto de Lei Complementar nº 02, de 26 de junho de 2023, cujo objeto é justamente alterar, revogar e instituir as normas diretivas no Plano Diretor da Estância Turística de São Roque (PDSR).

De acordo com o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, §1º, CF), a ausência de Plano Diretor impediria a alteração pontual das leis de cunho urbanístico – notadamente de parcelamento, uso e ocupação do solo – que venham a promover substancial alteração espacial e estrutural da urbe, quer seja a aprovação de loteamentos, ou a realização de obras e empreendimentos públicos e privados que provoquem alterações expressivas no espaço urbano.

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.

O Superior Tribunal de Justiça entende que o art. 40 da Lei nº 6.766/1979 prevê um verdadeiro dever do Município de regularizar loteamento – não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença. E nos termos da Mensagem, o Projeto de Lei Complementar nº 03/2023 traz como principais inovações:

A adequação da Zona Rural, haja vista a existência de parcelamentos irregulares e clandestinos do solo, sendo necessária a adoção de parâmetros urbanísticos a fim de promover maior controle, fiscalização e crescimento ordenado, justamente para a proteção da Área de Proteção Ambiental da Represa de Ituparanga, incluindo-os em zoneamento específico de proteção de recursos hídricos; a adoção de maiores Taxas de Permeabilidade com a finalidade de parcelamento do solo, computando-se a permeabilidade além da exigida para cada lote.

No que concerne ao loteamento condominial, o art. 4º, §4º, da Lei nº 6.766/1979, estabelece que poderão ser instituídas limitações administrativas e direitos reais sobre coisa alheia em benefício do poder público, da população em geral e

# 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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **Website:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

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

da proteção da paisagem urbana, situação legalmente regulamentada *in casu*. Há ainda o loteamento de acesso controlado (art. 2º, §8º, da Lei nº 6.766/1979), cujo controle de acesso deverá ser regulamentado por ato do poder público Municipal. A previsão está contida no art. 35-A do Projeto de Lei Complementar nº 03/2023.

Os arts. 3º e 4º da Lei nº 6.766/1979 definem os requisitos mínimos para a implementação dos loteamentos e impõem observância à legislação urbanística local. Fato é que quando se tratar de zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS), a infraestrutura básica dos parcelamentos é diferente da exigida para os outros parcelamentos.

No caso de interesse social, a norma geral exige que a infra-estrutura básica consistirá, no mínimo, de: **1.** vias de circulação; **2.** escoamento das águas pluviais; **3.** rede para o abastecimento de água potável; e **4.** soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar; situação que demanda diferenciação e observância por este Projeto.

O art. 11 do Decreto Federal nº 9.310/2018 estabelece que os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir, como instrumento de planejamento urbano, Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, no âmbito da política de ordenamento do seu território, o que se vislumbra da Carta IX – Áreas de Especial Interesse anexa.

O art. 141 deste Projeto contém a previsão de que na ZUPA – Zona de Preservação Ambiental os desmembramentos não serão permitidos em locais onde não haja infraestrutura instalada (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e pavimentação). Ressalta-se, por conseguinte, que – em geral – a infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos: **1.** equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, **2.** iluminação pública, **3.** esgotamento sanitário, **4.** abastecimento de água potável, **5.** energia elétrica pública e domiciliar e **6.** vias de circulação.

A Lei nº 13.913/2019 possibilitou a redução – por lei municipal ou distrital – da limitação administrativa que estipula uma área não edificável

# 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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado nas faixas de domínio público das rodovias. No entanto, manteve a hipótese de limitação administrativa, qual seja, a estipulação de uma obrigatória reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado, em áreas ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias. Esta área não pode ser reduzida pelo Município!

Por fim, de acordo com a Lei Federal, somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, quando definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por Lei Municipal. Ocorre que há vedações legais à realização do parcelamento.

À exceção de uma hipótese, todas as demais são exceções relativas, ou seja, cumprida a exigência legal, fica admitido o parcelamento, a saber: **1.** Em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; **2.** Em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; **3.** Em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; **4.** Em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; **5.** Em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Do ponto de vista material, não vislumbro – de maneira geral – incompatibilidade entre o conteúdo da norma que se pretende instituir, com regra ou princípio da Lei Orgânica do Município, Constituição de São Paulo ou da própria Constituição Federal.

O art. 2º revoga expressamente dispositivos da Lei Complementar nº 40/2006, incompatíveis com o quadro que se pretende instituir, ou que à luz deste se tornariam desnecessárias. Trata-se de revogação expressa que a técnica legislativa recomenda, em nome da segurança jurídica, seja preferida à revogação tácita.

Já art. 3º fixa vigência imediata para a lei que se pretende instituir. A desnecessidade de *vacatio legis* decorre – muito provavelmente – de que a



# *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](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

essência do projeto reflete um quadro normativo nacional já em vigor, de observância compulsória pelo Município.

Dessa maneira, desde que vigente a Lei Complementar nº 02/2023 – Plano Diretor da Estância Turística de São Roque (PDSR) – nos termos postos, esta proposta está aliada aos princípios e objetivos consignados na Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Lei Orgânica do Município e demais legislações correlatas, observadas as naturais mutação e evolução sociais.

### **III – CONCLUSÕES**

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente** – COM RESSALVA – porquanto, formalmente, não há irregularidades capazes de macular a integridade jurídica do Projeto de Lei Complementar nº 03/2023, 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, entendo que as alterações pretendidas não estão demonstradas em estudos técnicos e documentos que instruem o Projeto no sentido de comprovar a viabilidade das alterações ao zoneamento do Município. E, de fato, nem poderiam existir tais estudos de iniciativa da Câmara Municipal, uma vez que o este Poder não possui a competência para realizá-los em suas funções.

Outrossim, registra-se que não constam informações acerca da realização de audiências públicas para conhecimento e consulta da população sobre as alterações do zoneamento urbano do território Município, como determina a legislação específica da matéria.

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, § 1º, “b”, e § 2º do Regimento Interno, o Projeto deve ser discutido e votado em dois turnos, com intervalo

# *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:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

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

mínimo de 7 (sete) dias, salvo se o deliberar, por maioria absoluta, a dispensa do interstício.

É o parecer.

São Roque, 03 de julho de 2023.

**Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão**

**Procuradora Jurídica**

OAB/SE nº 6.058

Matrícula nº 415