



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI NÚMERO 0022, DE 03 DE ABRIL DE 2025, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE DISPÕE SOBRE A REGULARIZAÇÃO DE DESDOBRAMENTO DE LOTE E DE OBRA CLANDESTINA.



O Projeto de Lei que dispõe sobre a regularização de desdobramento de lote e de obra clandestina, RASGA MAIS UMA VEZ, E AGORA, FERE DIRETAMENTE o PLANO DIRETOR e a Lei de Parcelamento do Solo, conforme restará demonstrada sua NOTÓRIA ILEGALIDADE!!!!

A prorrogação de referida norma vai contra a revisão do Plano Diretor ocorrida em 2022, a qual proibiu completamente, e de uma vez por todas, essa prática, conforme se afere do parágrafo 4º acrescido ao artigo 15:

Art. 15 Para os fins previstos no artigo 14 desta Lei Complementar, ficam delimitadas as seguintes Macrozonas de:

I - Consolidação Urbana 1; II - Consolidação Urbana 2; III - Expansão Urbana Controlada;

IV - Atenção Ambiental 1; V - Atenção Ambiental 2; VI - Proteção Ambiental;

VII - Atenção Hídrica; VIII - Uso Rural.

§ 1º As Macrozonas citadas no caput encontram-se delimitadas na Carta 1ª e 1b - Anexo 1.

§ 2º Nas áreas onde houver mais de uma Legislação, seja Federal, Estadual ou Municipal, disciplinando o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, em especial o Plano de Manejo da APA e o Plano de Manejo da Unidade de Conservação Parque Municipal Cachoeira da Marta, serão aplicáveis as diretrizes e regras mais restritivas, visando à salvaguarda do patrimônio hídrico, natural e ambiental.

§ 3º Nas áreas onde houver sobreposição de Macrozonas prevalecem às regras das Macrozonas mais restritivas.

§ 4º Os casos de desmembramento, reparcelamento, retalhamento ou desdobro não poderão gerar lotes menores que o mínimo estabelecido para cada macrozona após a data de 30 de setembro de 2023, nas condições da lei municipal nº 6.397/2022, salvo boa fé no recebimento do imóvel com menor metragem até referida data, como nos casos de sucessão, dissolução de união conjugal, regularização de loteamento irregular ou decisão judicial, respeitada a metragem mínima de 125 (cento e vinte e cinco) metros quadrados. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 1326/2022)

Desse modo, restou claro pela nova redação do Plano Diretor acima descrita que foi a última vez que se permitiu referida manobra, gerando lotes menores que o estabelecido no originário Plano Diretor em 2017, referindo-se a data da última lei que previa essa “anistia”.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



A proibição com prazo final estabelecido em 30 de setembro de 2023 fica ainda mais clara ao se observar sua justificativa na propositura alteradora do Plano Diretor em 2022:

Referida modificação visa proibir casos recorrentes de regularização de lotes, ressaltando ainda quem se encontra nesta situação até a data de 30 de setembro de 2023 e perdeu a oportunidade da lei de regularização, assegurando esse direito para resolver todos os casos do passado.



Interessante observar que os casos que possuem real interesse público, estão assegurados pela parte final do parágrafo 4º do artigo 15 do Plano Diretor: “salvo boa fé no recebimento do imóvel com menor metragem até referida data, como nos casos de sucessão, dissolução de união conjugal, regularização de loteamento irregular ou decisão judicial, respeitada a metragem mínima de 125 (cento e vinte e cinco) metros quadrados”

Essa lei de anistia vem sendo reeditada numa média a cada 2 anos desde 2002 (2003, 2006, 2007, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 e 2022) desconstruindo todos os esforços duramente conquistados e estabelecidos pelas diretrizes do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento do Solo, normas estas que com muita discussão e participação popular estabeleceram tamanhos de lotes mínimos, com vistas a uma adequada permeabilização das águas das chuvas, evitando enchentes, erosões, objetivando um adequado ordenamento urbanístico de uso e ocupação do solo, levando em consideração bacias hidrográficas, drenagem, permeabilidade do solo, produção de resíduos sólidos, esgoto, mobilidade urbana.

Em breve resumo, essa LEI AUTORIZA todos que desrespeitaram as regras urbanísticas (zoneamento e código de obras), especialmente o tamanho do lote mínimo, a regularizar sua situação, sendo aplicável na maioria da esmagadora das vezes para CONSTRUTORES exploradores do mercado imobiliário, acertando a venda de casas de “meio lote”, aquelas de 5 metros de frente por 25 de fundo, oriundas de terrenos de 250 metros ou mais.

Depois de toda preocupação na construção de diretrizes protetoras, realizadas não só pelo Poder Executivo e Legislativo, mas também por toda sociedade civil, principalmente nas audiências públicas realizadas durante a elaboração e trâmite legislativo do Plano Diretor e demais leis regulamentadoras de suas diretrizes (Parcelamento do Solo, Zoneamento Urbano) – somente no Plano Diretor de 2017 foram 6 audiências públicas no Legislativo, e muitas outras durante a elaboração pelo Executivo – há de se atentar para evitar e condenar qualquer forma de dispor contrariamente a essa proteção ambiental tão duramente conquistada, sob pena de afronta ao Princípio Ambiental da Vedação do Retrocesso.

Considerando que o direito ao meio ambiente possui caráter de direito fundamental, insculpido na Constituição Federal em seu art. 225 e que as garantias de proteção ambiental, uma vez conquistadas, não podem retroagir, é inadmissível o recuo nessa proteção ambiental para níveis inferiores aos já consagrados.

Ademais, com a proibição explícita da norma de 2022 acima citada sobre o desmembramento de lote, tal medida se encontra ainda mais com sua ilegalidade consagrada.

O Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o REsp 302.906, de 26/8/2010, reconheceu expressamente a existência do referido Princípio Ambiental da Vedação do Retrocesso, o qual se aplica perfeitamente a esse projeto de lei, afinal as normas asseguradas pelo Plano Diretor não podem ser desrespeitadas, especialmente, quando



estabelecido o tamanho mínimo de lotes com expresso vigor imediato, independentemente de normas regulamentadoras (artigo 175 da Lei Complementar 1.224/2017).

Desse modo, o município, ao legislar, deve respeitar a proteção mínima ambiental já assegurada pelas legislações federais, estaduais, e do próprio município, conferindo maior proteção ao meio ambiente, e não pode diminuir ou suprimir a proteção existente, pois assim procedendo estará atentando contra o Princípio Constitucional da Vedação ao Retrocesso, direcionado principalmente ao Poder Legislativo.

Portanto, além de constar explicitamente essa vedação com a alteração do Plano Diretor em 2022 (art. 15, §4º), essa LEI de ANISTIA encontra diversas outras PROIBIÇÕES, além da referente ao **Princípio Constitucional da Vedação ao Retrocesso (1ª PROIBIÇÃO!)**

Com a publicação do PLANO DIRETOR (Lei Complementar 1.224/2017), mais especificamente por meio do seu artigo 175, ficou expressamente vedada qualquer diminuição do tamanho do lote mínimo, entrando em vigor imediatamente essas diretrizes para cada macrozona, conforme se pode aferir:

(2ª PROIBIÇÃO!) “*Art. 175. As matérias tratadas nesta Lei ficarão subordinadas às legislações pertinentes em vigor, até a elaboração das leis específicas e regulamentadoras, que complementarão este Plano Diretor Participativo, exceto as matérias relativas aos tamanhos de lotes mínimos, que entram em vigor imediatamente nos termos desta Lei.*”

Pois bem, com essa nova determinação expressa da norma mais importante do município no que concerne à legislação ambiental (zoneamento e parcelamento), servindo como norma matriz a ser observada por toda legislação complementar a seu respeito, a pretensão de autorizar a diminuição de lotes não pode mais ser acatada pelo ordenamento jurídico municipal em vigor.

Analisando a Lei de Parcelamento do Solo – (6.095/2019), ficam claras outras proibições, como a do artigo 29, parágrafo único, aplicável justamente ao presente caso, que prescreve que somente serão aceitos, para fins de regularização, lotes menores que o tamanho exigido na lei, nos casos em que houver:

- 1) diminuição de área (decorrente de invasão do lote por confrontantes já edificados);
- 2) necessidade do município em relação a aspectos urbanísticos gerais;
- 3) decisão judicial.

Além do projeto de lei não se fundamentar em nenhuma dessas três hipóteses legais de regularização de lotes, ainda assim, somente tem aplicação para loteamentos aprovados antes de 01 de setembro de 2019.

Art. 29. Para os loteamentos aprovados antes da data de vigência desta Lei será permitido o retalhamento de lote edificado, para unificação em lote lindeiro também edificado, desde que os lotes resultantes não sejam inferiores a 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) com frente mínima de 5 (cinco) metros, em conformidade com a Lei Federal nº 6766, de 19 de dezembro de 1979.

(3ª PROIBIÇÃO!) Parágrafo único. Só serão aceitos, para fins de regularização, lotes menores que o tamanho exigido nesta lei, nos casos em que houver diminuição de área devido à comprovada invasão do lote por imóveis confrontantes de terceiros já edificados, ou por necessidade do município em relação a aspectos urbanísticos gerais ou ainda por decisão judicial.

Ademais, conforme se analisa do *caput* do artigo 29, o retalhamento de lote edificado somente será permitido para unificação em lote lindeiro (vizinho) também edificado, não se enquadrando no caso da lei proposta.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Reforça-se o entendimento acima exposto ao analisar o artigo 32 da mesma norma que exige inclusive cláusula de indivisibilidade, averbada em matrícula, quando o lote tiver o tamanho mínimo previsto para o local, evitando expressamente essa manobra:

Art. 32. Em todos os loteamentos ou parcelamentos de solo protocolados a partir da data de vigência desta Lei em que os lotes tiverem o tamanho mínimo previsto nesta Lei, deverá constar no respectivo memorial descritivo dos lotes uma Cláusula de Indivisibilidade que deverá ser averbada em matrícula individualizada por lote. Nos loteamentos em que os lotes forem maiores que o tamanho mínimo, só poderá ocorrer a subdivisão do mesmo desde que as partes resultantes obedçam ao tamanho mínimo previsto por esta Lei, de acordo com cada Macrozona.



Outra norma que traz mais uma proibição é a prevista no artigo 18, inciso I, “a” do Plano Diretor de 2017, que deixa claro que esse desdobramento de lote é expressamente vedado, independente de qualquer outra norma, caso seja localizado na Macrozona de Atenção Ambiental 1, que contempla algumas áreas de ZM1 (zonas mistas), abrangidas por esse projeto:

Art. 18. A Macrozona de Atenção Ambiental se divide em duas categorias:

I - Macrozona de Atenção Ambiental 1 corresponde ao trecho entre a Macrozona de Consolidação Urbana e a faixa de proteção de 250 metros a contar da linha de ruptura do front da Cuesta de Botucatu, em direção ao reverso, e terá como principal função atenuar a expansão urbana, para determinar uma faixa de amortecimento entre a área urbana e a área rural, observadas as seguintes diretrizes:

(4ª PROIBIÇÃO!) a) Permitir loteamentos residenciais com lotes mínimos de 1.000 m² (mil metros quadrados), principalmente para uso de chácaras de recreio e lazer, proibindo a sua subdivisão, independente de outra legislação existente para essa finalidade;

Outra proibição, agora na seara da justiça, quanto à adoção de normas municipais alheias e discrepantes ao plano diretor, configurando indevido fracionamento, ao permitir soluções tópicas, isoladas e pontuais, desvinculadas do planejamento urbano integral, está no entendimento do Supremo Tribunal Federal:

(5ª PROIBIÇÃO! - JURISPRUDÊNCIA) “(...) Plausibilidade da alegação de que a Lei Complementar distrital 710/05, ao permitir a criação de projetos urbanísticos ‘de forma isolada e desvinculada’ do plano diretor, violou diretamente a Constituição Republicana. (...)” (STF, QO-MC-AC 2.383-DF, 2ª Turma, Rel. Min. Ayres Britto, 27-03-2012, v.u., 28-06-2012).

Seguindo na jurisprudência, podemos constatar o cuidado com esse tipo de projeto de lei, ainda mais numa cidade como Botucatu, cercada de diversas áreas de preservação permanente (inúmeras nascentes inseridas na mancha urbana e ao seu redor), bem como abrangida por três unidades de conservação, já praticamente englobadas pela área urbanizável do município (Parque Natural Cachoeira da Marta, Floresta Estadual de Botucatu e APA Botucatu), conforme se extrai de um caso muito similar da jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo:

Ação Direta de Inconstitucionalidade de Lei nº 9025767-14.2005.8.26.

Relator(a): Laerte Nordi

Data de registro: 30/03/2006

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 2.842/04, do Município de Campos do Jordão, que dispôs sobre anistia de obras e edificações, estabeleceu taxas e outras



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



disposições - Anistia geral de obras e edificações, concluídas ou em andamento, embargadas administrativamente ou indeferidas, à revelia das diretrizes do Plano Diretor - Violação dos artigos 111, 144, 180, II e V, 181, 191 e 196 da Constituição do Estado de São Paulo - Ação procedente.

...

Além do mais, a forma como se apresenta a redação da Lei é completamente dissociada de qualquer padrão mínimo de cuidado com o bem estar e segurança da população, pois uma anistia pura e simples, limitada, tão somente, por alguns poucos requisitos, não garante a manutenção da característica natural do Município, em especial por estar Campos do Jordão inserido em Área de Proteção Ambiental - APA, com grande parte do seu território qualificado como Área de Preservação Permanente - APP.

...

O ilustre Procurador-Geral de Justiça, depois de informar que a lei não foi precedida de estudos técnicos ou da oitiva da comunidade (fls. 5), reproduziu os artigos violados - 111, 144, 180, II e V, 181, 191 e 196 da Constituição Estadual - demonstrando a inconstitucionalidade da lei, que qualificou de "despropositada e irrazoável", não debatida na Câmara Municipal, proposta e votada no undécimo instante do mandato do alcaide e dos edis.

...

E se havia alguma dúvida sobre a inviabilidade de a lei permanecer no ordenamento jurídico, ela se dissiparia com o próprio silêncio do Presidente da Câmara Municipal (fls. 67), que não se sentiu em condições de defender o indefensável.

Com o devido respeito, além das 5 PROIBIÇÕES acima elencadas, analisando o intuito da lei de uma forma geral, tudo vem por água abaixo ao ser aprovada referida norma em análise, posto que perdoa os munícipes, que com nem tanta boa-fé assim, já sabendo de uma futura lei anistiadora, compram lotes no tamanho mínimo permitido e ainda os divide para a construção de mais de uma moradia na única intenção de um ganho econômico ainda maior.

Não se pode argumentar que tal projeto venha ao encontro do interesse social dos mais necessitados, afinal como é sabido e comprovado pela análise das regularizações até então executadas pelo município nos últimos anos, quem realmente compra o lote e divide o terreno para economizar, não tem condições nem interesse de pleitear tal regularização, tratando-se de nítida exploração comercial por construtoras, construtores e terceiros, interessados única e exclusivamente num interesse econômico individual, nefasto à coletividade que cumpre com seus deveres e respeita as normas do Plano Diretor e da Lei de Parcelamento.

Interessante julgado ilustra muito bem a importância das regras locais predominantes, inclusive ocorrido no município de Botucatu, negando direito a essa regularização, mesmo em caso de usucapião:

Processo nº 1008574-88.2019.8.26.

Relator(a): Marcos Pimentel Tamassia

Comarca: Botucatu

Órgão julgador: 1ª Câmara de Direito Público

Data do julgamento: 15/09/2020





*Ementa: APELAÇÃO – Pedido de aprovação de desdobramento de matrículas de imóvel contido em loteamento – Sentença de improcedência – Irresignação dos autores – O imóvel, adquirido por usucapião, está localizado em loteamento no Município de Botucatu – Contrato padrão de loteamento arquivado junto ao Oficial de Registro de Imóveis da localidade, o qual veda a subdivisão dos lotes – O projeto do loteamento também proíbe a divisão dos lotes, estabelecendo área mínima para cada um deles – Restrições convencionais que buscam assegurar ao bairro os requisitos urbanísticos convenientes à sua destinação – As disposições do projeto de loteamento obrigam todos os proprietários de lotes originados da gleba loteada, pouco importando que a aquisição tenha decorrido de ação de usucapião – Entendimento da Lei nº 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) e da doutrina pátria – **A circunstância da situação de fato estar consolidada há anos não implica em possibilidade de convalidação, pois a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade** – Precedentes desta Corte de Justiça – Desprovemento do recurso interposto.*

A propositura veio acompanhada pela exposição de motivos do secretário da pasta, corrobora pela justificativa do autor da matéria, nos seguintes termos:

O presente Projeto de Lei tem por objetivo regulamentar a regularização de desdobramentos de lotes e de obras clandestinas, proporcionando aos proprietários de imóveis irregulares a oportunidade de adequação às normas urbanísticas vigentes.

A Procuradoria-Geral do Município, em diversas ocasiões, analisou e emitiu pareceres em procedimentos administrativos nos quais se discutia a viabilidade da regularização de imóveis, evidenciando a necessidade de um marco normativo específico para disciplinar a questão.

É de conhecimento dos Nobres Vereadores que há inúmeros terrenos desdobrados de fato, mas impedidos de regularização em razão da exigência contida na legislação municipal, que estabelece um parcelamento mínimo de 250,00 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados). No entanto, na prática, há diversos lotes com dimensões inferiores a esse limite.

A proposta legislativa se harmoniza com a Lei Federal nº 6.766/79, que rege o parcelamento do solo urbano e admite lotes com área mínima de 125,00 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados). Assim, o projeto busca compatibilizar a legislação municipal com os parâmetros estabelecidos em âmbito federal.

Além disso, a regularização de imóveis proporciona benefícios não apenas aos proprietários, que terão segurança jurídica sobre seus bens, mas também ao Município, que poderá atualizar seu cadastro imobiliário, garantindo a arrecadação correta do IPTU e fomentando a movimentação econômica local, considerando que a construção desses imóveis envolve a contratação de mão de obra e a aquisição de materiais no comércio da cidade.

Nos termos do artigo 3º da presente proposição, a regularização seguirá diretrizes técnicas estabelecidas pela Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo, que analisará cada caso individualmente, assegurando que a adequação dos imóveis ocorra de forma ordenada e segura.

Diante do exposto, submetemos o presente Projeto de Lei à apreciação desta Casa Legislativa, certos de sua relevância para o desenvolvimento urbano e social do Município.

Aguardo, assim, aprovação do presente Projeto pelos Senhores Vereadores.

Respeitosamente,



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Rodrigo Fernandes Michelin

Secretário Municipal de Habitação e Urbanismo

Por conseguinte, depois de resumidamente elencar as ILEGALIDADES contidas no presente projeto de lei, passamos a sua análise mais minuciosa.

Como se sabe, o desdobro (desmembramento) de lote nada mais é do que a divisão de um determinado terreno em dois ou mais lotes, com a devida autorização da prefeitura da cidade, desde que previsto em lei municipal e de acordo com todas as exigências de dimensionamento e índices urbanísticos vigentes.

O caso mais típico é o adquirente de um lote de 250 metros quadrados (mínima metragem prevista no Plano Diretor, salvo lotes de interesse social e programa habitacionais), que em vez de construir uma única moradia, divide o lote ao meio e explora dois terrenos de 125 metros cada.

Essa divisão não impõe um número específico de espaços, desde que tenha frente mínima para a rua e áreas mínimas exigidas pela prefeitura, dependendo da lei de zoneamento de cada região.

Após a juntada de toda documentação é pedida a aprovação ao órgão competente do município do setor urbanístico, e em seguida o requerimento de desmembramento ao Cartório de Registro de Imóveis.

Após o protocolo em Cartório dos documentos, e estando tudo em ordem, o Oficial de Registro de Imóveis irá proceder a averbação da subdivisão e encerramento da matrícula originária e abrir as novas matrículas dos imóveis divididos.

Conforme se desprende do artigo 1º do projeto, o desmembramento de lote será aplicável às zonas de uso: ZR2 (Zona Predominantemente Residencial), Zonas Mistas ZM1 (que engloba Rio Bonito, Vitoriana, Piapara, ...) e ZM2, ZMC1 e ZMC2 (Zonas Mistas Centrais: compreendem áreas destinadas à preservação do patrimônio histórico e cultural do município) e as ZCR (zona de corredores centrais).

Analisando referido projeto, constata-se o interesse local previsto no artigo 30, I da Constituição Federal, bem como o “aparente” respeito aos seguintes dispositivos da Lei Orgânica:

Art. 132 O Município estabelecerá, mediante lei, em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§ 1º O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deverá considerar a totalidade do território municipal.

§ 2º O Município estabelecerá critérios para regularização, urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

Art. 52 Compete ao Prefeito, em cooperação com os poderes atuantes no Município, promover todas as ações necessárias à defesa dos interesses do Município, nos limites da competência Municipal, respeitada ainda a competência de cada Poder.

...

XXIII - aprovar projetos de edificação e planos de loteamento, arruamento e zoneamento para fins urbanos;





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Art. 126 A política urbana será formulada e executada pelo Poder Público Municipal, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de sua população, na forma estabelecida em lei.

Parágrafo único. O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município é o instrumento legal básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Nota-se que o parágrafo 2º do artigo 132 da Lei Orgânica embasa a presente propositura, inclusive o parecer favorável da Procuradoria Municipal, ao dar ao Município o poder de estabelecer critérios para regularização, urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares, que, no entanto, deve respeitar o que dispõe o caput do mesmo artigo, que assegura sua fundamental conformidade com as diretrizes do Plano Diretor, o que não ocorre no presente projeto como já demonstrado.

Outro argumento equivocadamente da propositura e do parecer jurídico do Executivo é o estabelecido na Lei Federal de Parcelamento do Solo (6.766/79), que apenas parece dar respaldo numa análise desatenta, exclusiva e única somente do inciso II do artigo 4º:

“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.

Art. 4º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I - ...

II – os lotes terão área mínima de 125 metros quadrados e frente mínima de 5 metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

...

§ 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.”

...

Art. 26. Os compromissos de compra e venda, as cessões ou promessas de cessão poderão ser feitos por escritura pública ou por instrumento particular, de acordo com o modelo depositado na forma do inciso VI do art. 18 e conterão, pelo menos, as seguintes indicações:

VII - declaração das restrições urbanísticas convencionais do loteamento, supletivas da legislação pertinente.

No entanto essa aparente legalidade tem que ser interpretada conjuntamente às demais disposições da Lei Federal 6766/1979, que no artigo 4º, inciso II, estabeleceu somente um parâmetro mínimo para todo o país de 125 m² para lotes, porém DEVERÃO ser respeitadas as peculiaridades de cada município, através do Plano Diretor e das Leis Municipais que o regulamentam, aptos a definir qual será o lote mínimo, bem como os usos e os coeficientes de aproveitamento para cada uma das porções do território que está sob sua jurisdição, de acordo com aspectos físico-ambientais, econômicos e culturais (parágrafo único do artigo 1º e parágrafo 1º do artigo 4º).





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Portanto, a correta interpretação da norma é que os lotes terão área mínima de 125 metros quadrados e frente mínima de 5 metros, salvo quando a legislação municipal determinar maiores exigências, como exatamente faz o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento de Botucatu.

Nesse sentido é a interpretação inclusive do Poder Judiciário, ao definir as diretrizes cartorárias registras a serem seguidas:

Processo Digital n°: 1029917-09.2021.8.26.0100

Classe – Assunto Pedido de Providências – Registro de Imóveis

Requerente: Heloisa Vilela Branco Peres e outro

Requerido: 13º Registro de Imóveis

O relaxamento, pela via legislativa, das restrições urbanístico ambientais convencionais, permitido na esteira do ius variandi de que é titular o Poder Público, demanda, por ser absolutamente fora do comum, ampla e forte motivação lastreada em clamoroso interesse público, postura incompatível com a submissão do Administrador a necessidades casuísticas de momento, **interesses especulativos ou vantagens comerciais dos agentes econômicos.**

O exercício do ius variandi, para flexibilizar restrições urbanístico ambientais contratuais, haverá de respeitar o ato jurídico perfeito e o licenciamento do empreendimento, pressuposto geral que, no Direito Urbanístico, como no Direito Ambiental, é decorrência da crescente escassez de espaços verdes e dilapidação da qualidade de vida nas cidades. Por isso mesmo, submete-se ao princípio da não-regressão (ou, por outra terminologia, princípio da proibição de retrocesso), garantia de que os avanços urbanístico-ambientais conquistados no passado não serão diluídos, destruídos ou negados pela geração atual ou pelas seguintes.

A regra da maior restrição (ou, para usar a expressão da Lei Lehmann, restrições “supletivas da legislação pertinente”) é de amplo conhecimento do mercado imobiliário, já que, sobretudo no Estado de São Paulo, foi reiteradamente prestigiada em inúmeros precedentes da Corregedoria-Geral de Justiça, em processos administrativos relativos a Cartórios de Imóveis, além de julgados proferidos na jurisdição contenciosa”.

Desse modo, um loteamento inicialmente preparado para 1500 lotes de 250 metros quadrados, foi planejado para um certo número de habitantes na quantidade de água de chuva que irá escorrer (permeabilidade), de esgoto e lixo a ser produzido, de tráfego no local, bem diferente se continuarmos autorizando essa aberração de anistia para as casas de “meio lote”, podendo concentrar até o dobro de pessoas, com suas consequências geradoras de uma ocupação desordenada.

Inúmeros casos também ocorrem de pessoas que mal acabaram de comprar um lote e logo depois desistem do local, pois foram feitas diversas casa de “meio lote” à sua volta, com um número elevado de vizinhos, grudados à sua moradia e todos seus efeitos nefastos para a ordem urbanística.

Outro argumento contrastante se destaca na justificativa do projeto de lei, que destaca o seguinte: “A Procuradoria-Geral do Município, em diversas ocasiões, analisou e emitiu pareceres em procedimentos administrativos nos quais se discutia a viabilidade da regularização de imóveis, **evidenciando a necessidade de um marco normativo específico para disciplinar a questão.**

É de conhecimento dos Nobres Vereadores que há inúmeros terrenos desdobrados de fato, mas impedidos de regularização em razão da exigência contida na legislação municipal,





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



que estabelece um parcelamento mínimo de 250,00 m² (duzentos e cinquenta metros quadrados). No entanto, na prática, há diversos lotes com dimensões inferiores a esse limite.”

Pois bem, a necessidade desse marco normativo específico ocorreu em 2022 com a edição da Lei Complementar nº 1326/2022, legislando sobre o tema especificamente ao criar o parágrafo 4º no artigo 15 do Plano Diretor, segundo o qual: Os casos de desmembramento, reparcelamento, retalhamento ou desdobro não poderão gerar lotes menores que o mínimo estabelecido para cada macrozona após a data de 30 de setembro de 2023, nas condições da lei municipal nº 6.397/2022, salvo boa fé no recebimento do imóvel com menor metragem até referida data, como nos casos de sucessão, dissolução de união conjugal, regularização de loteamento irregular ou decisão judicial, respeitada a metragem mínima de 125 (cento e vinte e cinco) metros quadrados.

Conforme se afere, a última lei de anistia, com prazo final em 2023, foi o marco final dessas regularizações, colocando um fim nessa manobra que vinha desrespeitando o Plano Diretor, não se admitindo mais que o lote mínimo estabelecido no município seja desrespeitado.

Assim, a má-fé em continuar com esse desrespeito ao construir as famosas casas de meio lote, não poderia agora ser chancelada pela Prefeitura, por meio de uma nova lei de regularização de desmembramento de lote, sob pena de não se fazer valer as leis municipais, ainda que a fiscalização seja ineficiente e os casos acabem ocorrendo de maneira ilegal, de modo a fomentar essa situação.

Somente com a situação irregular desses casos, impedindo financiamentos, regularização formal e demais consequências é que os exploradores de referida manobra ilegal deixarão de agir contrariamente à proteção ambiental e urbanística do município, consagrada expressamente no Plano Diretor.

É a famosa situação do “faz assim mesmo contra a lei, que depois tem um perdão”, e tudo se regulariza, punindo indiretamente quem respeita as leis, incentivando a má-fé, confirmada mais uma vez por esse projeto de lei em análise.

Dos entendimentos já citados anteriormente, nem mesmo na justiça se defere a regularização, **mantendo-se o imóvel irregular:**

A circunstância da situação de fato estar consolidada há anos não implica em possibilidade de convalidação, pois a Administração Pública está adstrita ao princípio da legalidade; ...

Anistia geral de obras e edificações, concluídas ou em andamento, embargadas administrativamente ou indeferidas, à revelia das diretrizes do Plano Diretor - Violação dos artigos 111, 144, 180, II e V, 181, 191 e 196 da Constituição do Estado de São Paulo.

(trechos de dois julgados do TJSP citado nas páginas 4 à 6 deste parecer)

Cabe apontar que o projeto de lei trata de duas situações diferentes, tratando no artigo 1º da regularização de lotes já desdobrados de fato, de acordo com os requisitos estabelecidos no artigo 2º, e, por outro lado, dispõe sobre a regularização de obras clandestinas no artigo 3º.

Com essa prática recorrente de anistia a cada dois anos, acaba o Executivo e o Legislativo estimulando essa manobra realizada por alguns construtores que só objetivam o lucro imediato com a construção e venda de 2 casas no mesmo terreno, em total contrariedade aos interesses sociais da cidade, não cumprindo com a função social de suas normas maiores de planejamento urbano, como o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento.





E não há de se falar em analogia às leis de anistia de impostos (exemplo do Refis), pelo fato de em primeiro lugar não poder se comparar o bem fundamental a ser protegido, que nesse caso é o meio ambiente, mais especificamente o zoneamento urbano, com o dinheiro devido no caso dos impostos, que no caso nunca há o perdão da dívida principal devida, mas apenas de parte dos juros e da multa. Caso se queira aplicar o mesmo direito aos dois casos, que seja perdoada a multa, por eventual embargo administrativo, aplicada em um desdobramento irregular, mas não aceitar sua regularização em desacordo com todo o ordenamento jurídico, principalmente após o advento do Plano Diretor de 2017, que veda expressamente essa diminuição de lote mínimo.

Assim, o projeto de lei não deve ser recebido pela Excelentíssima Presidência da Câmara Municipal, por não se afigurar revestido das condições de legalidade, nos termos do inciso V do artigo 153 do Regimento Interno:

Art. 153 A Presidência deixará de receber qualquer proposição que:

I - ...

V - seja evidentemente inconstitucional, ilegal ou antirregimental;

Não obstante, na remota hipótese desse projeto de lei ser recebido pela Presidência, contrariando principalmente o que dispõe os artigos 15, parágrafo único e 175 do Plano Diretor 2017, o projeto deve necessariamente passar por audiência pública, afinal está tratando de alteração indireta dessa norma matriz, bem como está modificando o zoneamento e parcelamento urbano.

Iniciando a análise do nosso ordenamento jurídico pela legislação nacional, quanto à **obrigatoriedade de realização de audiência pública** nesses casos, assegurando a participação popular em referido projeto, se extrai do artigo 40, §4º, inciso I do Estatuto da Cidade:

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

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

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

§ 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.”

Nesse ponto, não há dúvida que referido projeto tem o objetivo de alterar as diretrizes traçadas no Plano Diretor, no caso em tela, diminuindo as dimensões do lote mínimo em cada macrozona, anistiando os proprietários que desrespeitaram tais diretrizes tão amplamente discutidas e sacramentadas nessa lei democrática.

Esse é o entendimento consolidado de nossa jurisprudência, conforme pode ser observado nos seguintes julgados:





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



TJ-SP ADIN nº 163.559-0/0-00 ÓRGÃO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA-SP
ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Leis nºs. 11.764/2003. 11.878/2004 e 12.162/2004 do Município de Campinas – Legislações de iniciativa parlamentar que alteram regras de zoneamento em determinadas áreas da cidade – Impossibilidade – Planejamento Urbano – Uso e Ocupação do Solo – Inobservância de disposições constitucionais – Ausente participação da comunidade, bem como prévio estudo técnico que indicasse os benefícios e eventuais prejuízos com a aplicação da medida - ...



TJ-RJ, RI 0034721-61.2009.8.19.0000, Rel. Des. Alexandre Varella, DJ 07/04/2011.

“REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PLANO DIRETOR. ALTERAÇÃO DO PROJETO. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI QUE ALTEROU PLANO DIRETOR DA CIDADE. Plano Diretor que introduziu alterações no zoneamento do Município de Barra do Piraí. Na elaboração e execução de planejamento urbano deverá ser assegurada a gestão democrática e participativa da cidade...

TJ-MG Número do processo 1.0000.13.063910-7/000

Relator: Des.(a) Antônio Sérvulo Data do Julgamento: 26/02/2014

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADIN. MUNICÍPIO DE VIÇOSA. LEIS MUNICIPAIS Nº 2.136/2011 E 2.139/2011. ALTERAÇÃO DAS REGRAS DE ZONEAMENTO URBANO. AUSÊNCIA DE ESTUDOS TÉCNICOS E AUDIÊNCIA PÚBLICA. INOBSERVÂNCIA DE DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS.

Ademais, o Estatuto da Cidade ao tratar da Gestão Democrática da Cidade no seu artigo 43, inciso II, estabelece que deverão ser utilizados, entre outros, os instrumentos das consultas, debates e audiências públicas.

Passando para o nível municipal, temos o Código de Meio Ambiente do Município de Botucatu (Lei Complementar nº 1.145/2015), que mais exatamente em seu artigo 12, inciso III, alínea “b”, também assegura a realização de audiências públicas quando se trata de zoneamento ambiental.

Analisando o ordenamento jurídico acima citado, acompanhado de vasta jurisprudência a respeito, não há outra conclusão a que se pode chegar, senão a da participação da população na tramitação do presente projeto de lei, por meio de audiência pública, afinal a sociedade é a detentora do poder na nossa Democracia, o qual é apenas exercido através de nossos representantes.

Portanto, somente se efetiva uma gestão democrática e participativa nos processos de decisão, planejamento e gestão, por meio dessa discussão aberta na tramitação legislativa com todos os eventuais interessados.

Em resumo, uma simples lei ordinária, que trata diretamente sobre zoneamento e parcelamento urbano, promovendo a anistia de desdobro de lotes e obras irregulares, não pode ter o propósito de contrariar uma lei matriz nesse assunto, como a Lei Complementar 1.224/2017 – Plano Diretor e a Lei de Parcelamento do Solo, ainda mais sem contar com a devida participação popular por meio de audiências públicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



No que toca ao CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE - "COMDEMA", órgão consultivo, normativo, deliberativo e de assessoramento da Prefeitura Municipal de Botucatu, nas questões relacionadas ao Meio Ambiente, embora sua participação não seja obrigatória, mas sua contribuição seria de grande valia nesse projeto tão polêmico e que interfere diretamente no Plano Diretor e na Lei de Parcelamento do Solo.



Segundo o Decreto nº 11027/2017, que dispõe sobre o Regimento Interno do COMDEMA, podemos citar alguns dispositivos que fundamentam seus objetivos e atribuições, relacionados à sua possível contribuição para o caso em análise:

Art. 2º São objetivos do COMDEMA:

I - assessorar, estudar e propor ao poder público municipal as diretrizes da política municipal para o meio ambiente e os recursos naturais, voltadas para a melhoria da qualidade ambiental do município; ...

IX - Participar na consulta de legislação referente ao parcelamento de solo.

Art. 3º O COMDEMA tem as seguintes atribuições: ...

VII - avocar a si exame e decisão sobre assunto que julgar de importância para a Política Municipal do Meio ambiente;

VIII - responder a consultas sobre matéria de sua competência; ...

XII - Requerer aos órgãos competentes municipal, estadual e federal providencia sobre ações que possam prejudicar o meio ambiente;

XIII - Requerer abertura de inquérito civil junto ao Ministério Público Estadual e Federal.

XIV - Analisar e emitir pareceres sob a ótica dos impactos ambientais a serem gerados e do cumprimento à Legislação vigente, referentes a implantação de novos empreendimentos que resultem em impactos ao meio ambiente e mudanças no uso do solo em todo o território do município de Botucatu/SP.

Cumpra ainda informar, que nas poucas leis existentes sobre o assunto, a regularização quase sempre é precedida do pagamento de uma multa ou taxa, o que não ocorre nesse projeto analisado, demonstrando ainda mais o estímulo a essa manobra de burlar o sistema democrático estabelecido pelo Plano Diretor e demais normas regulamentadoras.

Analizando o instituto de regularização de desdobramento de lote em outros municípios que adotaram parâmetros de maior proteção ambiental como Botucatu, verificamos que ou o Plano Diretor ou a Lei de Parcelamento autorizam essa regularização com lotes de 125 metros quadrados somente até a entrada em vigor da respectiva lei que inovou nessa maior proteção, colocando um fim nessa forma de irregularidade:

LEI de PARCELAMENTO de SÃO JOSÉ DOS CAMPOS:

Art. 91 Constitui desdobro para efeitos desta Lei Complementar, a divisão de lote resultante do loteamento ou desmembramento aprovado.

§ 1º Fica admitido o desdobro para os loteamentos aprovados até a data de 15 de dezembro de 1997, com área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e testada mínima de 5m (cinco metros); e para os loteamentos aprovados após a referida data, com a área mínima e testada mínima conforme disposições do Anexo VI - Parâmetros de Uso e Ocupação, para os distintos zoneamentos.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



§ 2º Fica admitido o desdobro de lotes do loteamento Eldorado Centro Empresarial e Industrial, com área mínima de 1.000 m² e testada mínima de 20m (vinte metros).

§ 3º Fica vedado o desdobro de lotes situados no Corredor Um - CR1 e na Zona Residencial - ZR, exceção feita ao loteamento Chácaras São José, que deverá observar a área mínima de 1.500m² e testada mínima de 15m (quinze metros). ...

Art. 96 Os lotes resultantes do desdobro deverão observar as dimensões mínimas previstas nesta Lei Complementar para o zoneamento de sua situação. ...

PLANO DIRETOR de ITATIBA:

Art. 165. As dimensões mínimas dos lotes dos novos parcelamentos são variáveis de acordo com a declividade existente, conforme apresentado no Anexo VII – Áreas mínimas dos lotes.

§ 1º Os casos de desmembramento, reparcelamento ou desdobro não poderão gerar lotes menores que o mínimo estabelecido para cada zona e no Anexo VII.

§ 2º O lote mínimo deverá ter a testada frontal mínima equivalente a 10,00m (dez metros), com exceção dos lotes localizados na ZEIS-II. ...

Art. 227. Os desdobros deverão atender, além do contido na legislação federal, no mínimo os seguintes requisitos:

I – os lotes obedecerão às dimensões mínimas definidas nesta Lei;

Não de outra forma, fez o legislador do município de Louveira, cidade referência no direito ambiental após tanta polêmica com seu Plano Diretor e a proteção de mananciais de abastecimento, APPs (áreas de preservação permanente), dispondo em sua lei anistiadora que a sua validade estaria adstrita até a entrada em vigor do Plano Diretor, de modo a não ferir as diretrizes tão duramente alcançadas por toda sociedade junto ao Poder Público:

Art. 1º A regularização de desdobro de lotes nas Zonas ZUM-1 e ZUM-2, a regularização de construções existentes, iniciadas na Zona Urbana do município, antes da promulgação das Leis nº 2.331 e nº 2.332, de 13 de dezembro de 2013, que instituíram o Plano Diretor e a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, respectivamente, no Município de Louveira serão realizadas de acordo com as condições e critérios estabelecidos nesta Lei Complementar.

Medida urgente deve ser tomada por parte do Poder Executivo com a contratação de mais fiscais para impedir no momento oportuno as obras clandestinas que não respeitam o Código de Obras e demais normas urbanísticas.

Constata-se que foram observadas as regras previstas no Regimento Interno da Câmara Municipal, quer quanto à iniciativa do Projeto de Lei, quer quanto à forma de encaminhamento do mesmo à Casa de Leis, não havendo também qualquer afronta à Constituição Federal e à Lei Orgânica do Município de Botucatu.

O quorum para eventual deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o **de maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, inciso II, letras “i”, “n” e “o” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu, por se tratar de projeto de lei que cria atribuições para a Administração Pública, concedendo um tipo de anistia e tratando de forma geral sobre o zoneamento urbano.





CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assim, o Projeto de Lei para ser aprovado deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º do RI).

O Projeto, nos termos do art. 168, VIII do Regimento Interno desta Casa de Leis e do artigo 52, XXIII combinado com o artigo 132, § 2º da Lei Orgânica, é de iniciativa privativa do senhor Prefeito Municipal.

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Obras, Planejamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo e à Comissão de Meio Ambiente.

É importante destacar que o presente parecer jurídico não vincula a decisão, apenas faz uma contextualização fática e documental com base naquilo que foi carreado a este processo fazendo um paralelo com as disposições da lei acerca do tema em apreço.

Contudo, vem somar no sentido de fornecer subsídios aos Vereadores, a quem cabe a análise desta e a decisão pela aprovação.

Diante do exposto, o **projeto de lei padece de vício legal**, por contrariar especificamente os artigos 15, parágrafo quarto e 175 *caput* ambos do Plano Diretor 2017 e o artigo 29 da Lei de Parcelamento do Solo (6.095/2019), além da jurisprudência predominante e todo ordenamento urbanístico municipal com esse retrocesso ambiental, não ostentando vícios regimentais, podendo eventualmente ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu (diante do caráter opinativo desse parecer), cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Este é o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 25 de abril de 2025.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo -
OAB/SP 253.716



DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - W7VA-ZVP3-3JS7-E156
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Assinaturas Digitais



O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=W7VAZVP33JS7E156>, ou vá até o site <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: W7VA-ZVP3-3JS7-E156

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - W7VA-ZVP3-3JS7-E156 -
Para validação acessar: <https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar>