



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer DJ nº 112/2020

**Assunto: Projeto de Lei nº 47/20 – Aatoria Vereadores Luiz Mayr Neto e Roberson Costalonga, Salame – “Altera o parágrafo único do art. 1º da Lei Municipal nº 5.762, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a aprovação de projetos de regularização de construções clandestinas ou irregulares na forma que especifica”.**

***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Altera o parágrafo único do art. 1º da Lei Municipal nº 5.762, de 17 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a aprovação de projetos de regularização de construções clandestinas ou irregulares na forma que especifica”** de autoria dos **Vereadores Luiz Mayr Neto e Roberson Costalonga, Salame** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passo a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

Primeiramente, no que se refere ao aspecto constitucional, legal ou jurídico, verificamos que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*A*  
(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;"*

A Lei Orgânica segue os mandamentos constitucionais:

*"Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

(...)

*IX - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle quer do uso como do parcelamento e ocupação do solo, estabelecendo normas de edificações, de loteamento e arruamento;"*

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no art. 8º inciso I da Lei Orgânica:

*"Artigo 8º - Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

O conceito de interesse local encontramos na doutrina: *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse*

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*único dos municípes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)*

Outrossim, segundo a doutrina a matéria da proposição enquadra-se na competência municipal da seguinte forma:

*"A competência dos Municípios em assuntos de Urbanismo é ampla e decorre do preceito constitucional que lhes assegura autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182), bem como suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II). Visando o urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas que entendem como as quatro funções sociais – habitação, trabalho, recreação, circulação-, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionam com a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do*

(ACP)\*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se relacionem, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local.*" (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 16<sup>a</sup> ed.)

Entretanto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo recentemente nos autos da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2188461-58.2019.8.26.0000**, em face à Lei do Município de Valinhos semelhante ao da proposição, adotou seguinte posicionamento a respeito da matéria:

### **"ACÓRDÃO**

*Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2188461-58.2019.8.26.0000, da Comarca São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS.*

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "AFASTARAM A PRELIMINAR E DETERMINARAM O RETORNO DOS AUTOS AO EXMO. SR. DES. RELATOR PARA APRECIÇÃO DO MÉRITO.

*V.U.*", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo.

Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), ELCIO TRUJILLO, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, ADEMIR BENEDITO, FRANÇA CARVALHO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI, JOÃO CARLOS SALETTI, RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ALVARO

(ACP)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

PASSOS, BERETTA DA SILVEIRA, ANTONIO CELSO AGUILAR  
CORTEZ E ALEX ZILENOVSKI.

São Paulo, 5 de fevereiro de 2020.

**GERALDO WOHLERS**

**RELATOR**

**Assinatura Eletrônica”**

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.882, de 14 de agosto de 2019, do Município de Valinhos, que altera a redação do artigo 18 da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, a qual, por sua vez, dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências.*

*Questão prejudicial suscitada. Lei que, embora de efeitos concretos, não teve a eficácia exaurida. Preliminar rechaçada.*

*Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. Desrespeito ao pacto federativo não caracterizado.*

*Configurado vício formal, porém, no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo. Norma que versa matéria urbanística. Ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo. Precedente.*

*Não conhecimento de alegações do requerente baseadas na Lei Orgânica da citada urbe e na Lei Complementar nº 101/2000, porquanto no âmbito da presente ação a norma deve ser contrastada somente com dispositivos da Constituição do Estado. Eventual afronta a legislação federal ou municipal consubstanciaria mera ilegalidade.*

*Ação procedente na parte conhecida.*

*(...)*

(ACP) \*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

1. *Trata-se de Ação Direta, com pleito liminar, proposta pelo Senhor Prefeito do Município de Valinhos buscando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 5.882, de 14 de agosto de 2019, do Município de Valinhos e de iniciativa parlamentar, que altera a redação do artigo 18 da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, a qual, por sua vez, dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências -, em razão de afronta aos artigos 5º, 25, 47, incisos XVII e XIX, 174 e 175, todos da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força de seu artigo 144, bem como à Lei Orgânica da cidade de Valinhos e à Lei de Responsabilidade Fiscal.*

(...)

5. *No que se refere à parte conhecida, não se cogita de afronta ao preceito da separação de Poderes.*

*Com efeito, o diploma legal objeto desta demanda versa medidas mínimas de terrenos para fins de desdobros ou subdivisões, bem assim os meios de comprovação dos requisitos legais para incidência da nova norma.*

*Da leitura da citada lei se infere que foram estabelecidas regras a serem observadas pelos munícipes, cabendo à Administração Pública somente a fiscalização do adimplemento dessas regras no âmbito do exercício do poder de polícia administrativa.*

*Acerca desse poder de polícia, impende salientar o que já assentou este V. Órgão Especial:*

*"... os termos estabelecidos na norma contestada atingem o Poder de Polícia, o qual compreende a fiscalização e o efetivo cumprimento de lei, que são inerentes à função da Administração Pública, e que não estão na competência privativa do Poder Executivo, sendo certo que não houve imposição de novos deveres à Administração Pública e nem alteração de despesas públicas. Afinal, foram colocadas providências a serem seguidas por particulares, que independem da*

(ACP) *f*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*adoção de qualquer ato de gestão administrativa pública para a sua instituição.*

*Logo, o alcance da norma não chega até a iniciativa privativa do Executivo e nem na sua gestão administrativa, tendo tratado de tema de interesse geral da população local, o que, assim, não impede a iniciativa parlamentar” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2022815- 93.2019.8.26.0000, Rel. o notável Des. Álvaro Passos, j. em 26.06.2019).*

*Desse modo, a Câmara Municipal local não se imiscuiu na competência constitucionalmente demarcada ao Alcaide e tampouco interferiu em assuntos típicos de gestão administrativa.*

*No mesmo sentido, outros precedentes deste I. Tribunal pleno:*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.502, de 13 de novembro de 2017, do Município de Presidente Venceslau, que ‘dispõe sobre a obrigatoriedade de instalação de bebedouros em eventos de grande público realizados no âmbito do Município’ - Diploma que não impõe ao Poder Executivo tarefas exclusivas desse poder, a não ser as respeitantes ao exercício do poder de polícia que, por sua natureza e organização, já exerce nos mais variados campos da atividade administrativa de gerência dos interesses da cidade e de sua população - Norma que impõe obrigações apenas a particulares, sujeita a atividade à fiscalização do Poder Executivo, sem impor-lhe novas obrigações - Lei que não trata de nenhuma das matérias de iniciativa legislativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, e assim não viola o princípio da separação de poderes e não invade a esfera da gestão administrativa (arts. 5º; 111, 144 e 150 CE; arts. 2º; 61, § 1º, II, b, e 165, II e III, CF) - Improcedência da ação. Ação julgada improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2157524-02.2018.8.26.0000, Relator o doutíssimo Des. João Carlos Saletti, j. em 15.02.2019).*

(ACP) +



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.668, de 4-10-2018, do Município de Santo Anastácio, de iniciativa parlamentar, que 'Dispõe sobre a colocação de placa informativa sobre filmagem de ambientes no município de Santo Anastácio, e dá outras providências' (...). Mérito. I - Usurpação de competência. Inocorrência. Matéria relacionada a poder de polícia. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, no âmbito do Município de Santo Anastácio. Competência legislativa comum. Tema de Repercussão Geral nº 917 (...). IV Fixação de prazo para que o Poder Executivo regulamentar lei. Violação do princípio da separação dos poderes. Direção superior da Administração. Ato da reserva da Administração. Atuação administrativa amparada por critérios de conveniência e oportunidade. Inconstitucionalidade da expressão 'no prazo de 90 (noventa) dias' prevista no art. 3º da Lei Municipal nº 2.668, de 4-10-2018, de Santo Anastácio. Ação procedente em parte" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2072342-14.2019.8.26.0000, Rel. o nobre Des. Carlos Bueno, j. em 14.08.2019).

Impende frisar, outrossim, que o diploma legislativo debatido não tratou de estrutura ou atribuições dos órgãos da Administração Pública, nem do regime jurídico de servidores públicos, restando observada, destarte, a tese assentada em repercussão geral pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal (Tema nº 917) quando do julgamento do ARE nº 878911/RJ (Relator Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, j. 11 de outubro de 2016).

Por conseguinte, o ato normativo em apreço, voltado ao regramento de loteamentos na cidade de Valinhos, não está inserto na excepcional reserva da Administração nem na iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo, enunciada nos artigos 24, § 2º, e 47, ambos da Constituição bandeirante, que por simetria se aplicam aos Municípios.

(ACP)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

6. *Todavia, verifica-se vício formal diverso a macular a higidez constitucional da integralidade do diploma legislativo invectivado.*

*Isso porque institui o Supremo Pacto deste Estado-membro, em seu artigo 180, inciso II, a participação da coletividade na elaboração de diretrizes e normas concernentes ao desenvolvimento urbano - preceito de observância compulsória pelos Municípios em virtude do princípio da simetria (artigo 144, do Supremo Pacto deste Estado membro) -, **in verbis:***

*“Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:*

*(...)*

*II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, programas e projetos que lhes sejam concernentes;*

*(...)”.*

*Relativamente à temática urbanística, o artigo 182 da Constituição da República dispõe que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.*

*Acerca desse tema, leciona o consagrado Hely Lopes Meireles que **“visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação especial e à regulação das atividades humanas que entendem com as quatro funções sociais - habitação, trabalho, recreação, circulação -, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística, para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizam, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local”** (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 18ª edição, 2017, p. 574).*

(ACP) +



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*Na espécie, a Lei nº 5.882/2019, do Município de Valinhos, como já visto, cuidou da disciplina das dimensões mínimas de terrenos de determinados loteamentos para fins de desdobros e subdivisões, matéria que, consoante se extrai das informações acima amealhadas, está compreendida dentro da epígrafe desenvolvimento urbano.*

*No entanto, conforme se colhe dos autos (fls. 41/124), no bojo do processo legiferante que culminou na aprovação da objurgada lei municipal não houve qualquer tipo de consulta aos munícipes (individualmente considerados ou organizados em grupos ou associações), em afronta ao artigo 180, inciso II, da Carta Política estadual.*

*Imperiosa exsurgia a observância da sempre desejável participação comunitária antes e durante o respectivo processo de elaboração legal, ainda mais se considerarmos que a matéria contida no diploma legislativo sob exame afeta a população local.*

*Cumpra salientar ademais que também não foram apresentados estudos técnicos concernentes à modificação das aludidas medidas durante a tramitação do projeto de lei que ensejou a edição do texto ora vergastado, como era de rigor, consoante se extrai do mencionado artigo 182, inciso II, do Supremo Pacto deste-Estado membro.*

*Destaque-se o que salientou o eminente Desembargador Antônio Carlos Malheiros no julgamento da ADIN nº 2114028-88.2016.8.26.0000:*

*"O planejamento não é mais um processo discricionário e dependente da mera vontade dos administradores. É uma previsão e exigência constitucional (Art. 48, IV, 182, da CF e art. 180, II, da CE). Tornou-se imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, estudos quando se trate da elaboração normativa relativa ao*

(ACP) *f*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano” (TJSP, E. Órgão Especial, j. em 14.09.2016).*

*Assim, não resguardada a necessária participação comunitária durante o processo legislativo para a criação do ato normativo guerreado, nem realizados estudos técnicos acerca da alteração das dimensões mínimas dos imóveis, restou configurado vício de inconstitucionalidade formal.*

*Nesse sentido verte o entendimento deste E. Tribunal pleno:*

*“... AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 11.810 de 09.10.18, dispondo sobre as regras específicas a serem observadas no projeto, no licenciamento, na execução, na manutenção e na utilização de contêineres como residências ou estabelecimentos comerciais de qualquer natureza. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Causa petendi aberta. Possível análise de outros aspectos constitucionais da questão. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação” (ADIN nº 2276121-27.2018.8.26.0000, Relator o já citado Des. Evaristo dos Santos, j. em 08.05.2019).*

*7. Em decorrência do exposto, **rejeitada a temática preliminar**, meu voto conhece parcialmente da ação, **julgando-a procedente na parte conhecida** para declarar inconstitucional a Lei nº 5.882/2019, do Município de Valinhos.*

**Geraldo Wohlers**

(ACP)



**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO

*Relator”*

De tal sorte que a Corte Paulista considerou no julgado acima que na lei objurgada restou configurado vício formal no que se refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como, na ausência de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante respectivo, visto que trata-se de norma que versa matéria urbanística.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta **poderá** reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que recomenda-se a observância dos procedimentos formais em conformidade com o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo.

É o parecer.

CMV, aos 19 de maio de 2020.

*Aline Cristine Padilha*  
**Aline Cristine Padilha**  
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)