



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 334/2021.**

**Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 105/2021 – “Dispõe sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019 no âmbito do Município de Valinhos, na forma que especifica”.**

**Referência: Processo Legislativo nº 2988/2021.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Toloi.**

Trata-se de parecer jurídico solicitado pela Comissão de Justiça e Redação relativo ao projeto de lei substitutivo em epígrafe que *“Dispõe sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019 no âmbito do Município de Valinhos, na forma que especifica.”*

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

*(TS)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando os aspectos constitucional, legal ou jurídico, passa-se à **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange à matéria, a proposta em exame afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre **assuntos de interesse local**, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CF), bem como para promover adequado ordenamento territorial (art. 30, VIII, da CF), *in verbis*:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local.*

*II - suplementar a legislação federal e estadual no que couber;*

*(...)*

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

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

*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:*

*[...]*

*Art. 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;*

*[...]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Acerca do denominado "interesse local" o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. 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".*

*(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98).*

Quanto às regras de deflagração do processo legislativo trata-se de **matéria de iniciativa concorrente, vejamos jurisprudência do E.TJ-SP:**

**Ação direta de inconstitucionalidade – Lei de iniciativa parlamentar, que altera artigo da norma que disciplina o zoneamento, ocupação e parcelamento do solo urbano do município de Mirassol - Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo não verificado - Precedentes do Órgão Especial - Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental - Incompatibilidade com os artigos 111, 180, caput, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual – Ação procedente, com observação.**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2024071-37.2020.8.26.0000;  
Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial;  
Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; **Data do Julgamento:**  
**28/04/2021**; Data de Registro: 10/05/2021). *Grifo nosso.*

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.290, de 3 de janeiro de 2013, do Município de São José do Rio Preto, que permitiu a ampliação do potencial construtivo de imóveis localizados em pequena e específica região urbana ali definida. Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta. **Previsão legal que apenas tratou de tema pertinente ao uso e ocupação do solo urbano, inserido, portanto, na competência legislativa comum dos poderes Legislativo e Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de proposta parlamentar. (...)**” (TJSP, ADI nº 0125155-62.2013.8.26.0000, rel. Des. Paulo Dimas Mascaretti, j. em 26.03.2014, g.n.). *Grifo nosso.**

Em seguimento, a Lei Federal nº 13.913, de 25 de novembro de 2019 alterou a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (*Lei do Parcelamento do Solo Urbano*) para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e para possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável **por lei municipal** ou distrital, nos seguintes termos:

*Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, para assegurar o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e **para***

(FR)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*possibilitar a redução da extensão dessa faixa não edificável por lei municipal ou distrital.*

Art. 2º O art. 4º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º.....

*III – ao longo das faixas de domínio público das rodovias, a reserva de faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado poderá ser reduzida por lei municipal ou distrital que aprovar o instrumento do planejamento territorial, até o limite mínimo de 5 (cinco) metros de cada lado.*

*III-A. – ao longo das águas correntes e dormentes e da faixa de domínio das ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não edificável de, no mínimo, 15 (quinze) metros de cada lado;*

.....  
*§ 5º As edificações localizadas nas áreas contíguas às faixas de domínio público dos trechos de rodovia que atravessem perímetros urbanos ou áreas urbanizadas passíveis de serem incluídas em perímetro urbano, desde que construídas até a data de promulgação deste parágrafo, ficam dispensadas da observância da exigência prevista no inciso III do caput deste artigo, salvo por ato devidamente fundamentado do poder público municipal ou distrital.” (NR)*

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Assim, verifica-se que a matéria do projeto encontra-se em consonância com a legislação de regência. Aliás, nesse aspecto, a ementa da propositura enuncia expressamente que dispõe sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.913/2019 no âmbito do Município de Valinhos.

Noutro giro, insta ressaltar os requisitos impostos pela jurisprudência remansosa do E.TJ-SP quanto a projetos que tenham pertinência ao uso e ocupação do solo, senão vejamos:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.122, de 9-1-2016, do Município de Mauá, que fixa prazo de sessenta dias para a emissão de alvará de construção, alvará de conservação e habite-se de obras particulares, sob pena de autorização tácita e emissão de alvará definitivo em trinta dias – Poder de polícia administrativa e desenvolvimento urbano. 1. Violação ao princípio da separação entre os Poderes: vício de iniciativa e reserva da Administração. Inocorrência. Poder de polícia e desenvolvimento urbano. Inaplicabilidade do Tema 917 de Repercussão Geral do STF. Norma não trata de estrutura ou de atribuição de órgão nem de regime jurídico de servidores públicos. Competência legislativa concorrente. Matéria que não está inserida na reserva da Administração. 2. Princípio da causa de pedir aberta. Não vinculação aos fundamentos constantes da petição inicial. 2.1. Parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios. Incompatibilidade com os arts. 180, II e 191, da CE/89, e arts. 24, I, 29, XII, 30, VIII e 182 da CF/88. Ocorrência. 2.2. Expedição de alvará de construção, de conservação e de habite-se. Decurso do prazo estabelecido para a prática de ato administrativo. Silêncio da administração. Aprovação tácita. Lei que, em última análise, dispensa o estudo prévio de impacto ambiental e isenta o proprietário do imóvel de aplicação de multas e embargos em decorrência de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Ofensa ao princípio da razoabilidade e ao direito fundamental à proteção ao meio ambiente. Incompatibilidade com os arts. 225 da CF/88 e 192 e 195 da CE/89. Ocorrência. 3. Ação procedente."*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299687-34.2020.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador:*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/07/2021; Data de Registro: 30/07/2021). Grifo nosso.*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 4º DA LEI Nº 16.886, DE 04 DE MAIO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, QUE "DEFINE ÍNDICES E PARÂMETROS DE PARCELAMENTO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO" PARA A ZONA DE OCUPAÇÃO ESPECIAL - ZOE DO ANHEMBI. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE INTERESSE PROCESSUAL AFASTADA. NO MÉRITO, ALEGADA AFRONTA AOS ARTS. 180 E 181 DA CARTA CONSTITUCIONAL BANDEIRANTE. DISPOSITIVO RECHAÇADO QUE ACRESCEU 400.000M<sup>2</sup> AO POTENCIAL CONSTRUTIVO TOTAL DA ZOE-ANHEMBI, SEM A NECESSÁRIA REALIZAÇÃO PRÉVIA DE ESTUDOS TÉCNICOS. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS REALIZADAS ANTERIORMENTE À ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, ONDE SEQUER NOMINADOS OS PARTICIPANTES. INCONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, POR ARRASTAMENTO, DO ART. 18 DA NORMA, QUE REVOGOU EXPRESSAMENTE DISPOSITIVO QUE PREVIA O POTENCIAL CONSTRUTIVO TOTAL DA ZOE-ANHEMBI DE 1.000.000 M<sup>2</sup>. AÇÃO PROCEDENTE.**

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2236713-58.2020.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/06/2021; Data de Registro: 08/06/2021). Grifo nosso.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Ação direta de inconstitucionalidade – Lei de iniciativa parlamentar, que altera artigo da norma que disciplina o zoneamento, ocupação e parcelamento do solo urbano do município de Mirassol - Vício de iniciativa ou de invasão de reserva de competência administrativa do Chefe Executivo não verificado - Precedentes do Órgão Especial - Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios de impacto urbanístico e ambiental - Incompatibilidade com os artigos 111, 180, caput, I, III e IV, e 181 §§ 1º e 2º, 191 e 192 da Constituição Estadual – Ação procedente, com observação.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2024071-37.2020.8.26.0000; Relator (a): Moreira Viegas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: 10/05/2021). Grifo nosso.*

*Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar 60/2019, do Município de Nova Odessa, de iniciativa parlamentar, que "restringe a aprovação de empreendimentos residenciais ou parcelamento do solo urbano, conforme dispõe o inciso VII, do art. 151, da Lei Orgânica do Município, e até que se reveja a Lei Complementar 10/06, que institui o Plano Diretor Participativo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Interpretação que deve ser restritiva acerca das matérias que se compreendem como de exclusiva atribuição do Executivo para dar início ao processo legislativo. Ausência, porém, de qualquer estudo ou projeto prévio à limitação dos parcelamentos e condomínios que foi editada.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Também não assegurada participação popular, afinal se se tratou de regulamentar a ocupação da cidade. Artigo 180, II, da Constituição do Estado. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2286227-14.2019.8.26.0000; Relator (a): Cláudio Godoy; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/11/2020; Data de Registro: 12/11/2020). Grifo nosso.*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 328, de 13 de maio de 2019, que acrescentou o § 3º ao artigo 8º da Lei Complementar nº 264, de 21 de setembro de 2011, do município de Sertãozinho, para constar que a Zona de Proteção Ambiental denominada "córrego do tamboril" poderá ser objeto de desdobro. Alegação de ofensa às disposições dos artigos 180, II e III, e 191 da Constituição Estadual. Reconhecimento. Lei impugnada que apesar de versar sobre desenvolvimento urbano e meio ambiente, foi votada e aprovada sem que seu projeto tenha sido (previamente) submetido a estudos técnicos e participação popular. Não supre a falta, sob esse aspecto, a audiência pública realizada para discussão do projeto original do Poder Executivo. Ato que não abordou a matéria (referente ao parcelamento do solo urbano em zona de preservação ambiental), incluída posteriormente pela Emenda aditiva n. 02, que também não foi objeto de estudo técnico. Inconstitucionalidade manifesta.**

**Ação julgada procedente.**  
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2165776-57.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/11/2019; Data de Registro: 29/11/2019). Grifo nosso.*

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.845, de 19 de março de 2014, do Município de Taubaté, que "revoga parte das restrições urbanísticas impostas ao Loteamento Reserva Alto do Cataguá" – Norma de uso, ocupação e parcelamento do solo – Processo legislativo – Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular – Ademais, qualquer alteração do loteamento registrado depende de acordo entre o loteador e os adquirentes de lotes atingidos pela alteração, nos termos da Lei nº 6.766/1979 – Violação aos artigos 144 e 180, incisos II e V, e 181, caput, da Constituição do Estado de São Paulo – Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2272571-24.2018.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/05/2019; Data de Registro: 10/05/2019). Grifo nosso.**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2.710, de 12-6-2013, com a redação dada pela Lei nº 2.882, de 17-9-2014, ambas do Município de Nova Odessa, que 'autoriza a desafetação e doação de área para a implantação do Centro Estadual Tecnológico Paula Souza – CEETPS'. Preliminar Inviabilidade de analisar a constitucionalidade de norma de efeito concreto já exaurido – Inocorrência - A lei não se limitou**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*a autorizar o Poder Executivo Municipal de Nova Odessa a doar bem móvel específico – Além de autorizar a doação, também promoveu a desafetação de bem de uso institucional – Neste aspecto, o ato normativo é dotado de abstração e generalidade e continua a produzir efeitos, não ensejando sua prejudicialidade Mérito A Constituição Estadual prevê como regra que as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados - As exceções estão contempladas nas alíneas 'a', 'b' e 'c' do inciso VII do art. 180 – A implantação da escola de ensino médio e técnico foi bem posterior à data fixada pela Constituição Bandeirante, dezembro de 2004, para que a situação esteja consolidada e a alteração permitida. Desafetação de áreas institucionais – Normas gerais de urbanismo – Parcelamento, uso e ocupação do solo urbano – Incompatibilidade com os arts. 180, II e 191, da CE/89, e arts. 24, I, 29, XII, 30, VIII e 182 da CF/88 – Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios. Preliminar afastada. Ação procedente."*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2243101-45.2018.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/04/2019; Data de Registro: 11/04/2019). Grifo nosso.*

Nesse sentido, nos ditames do entendimento da Egrégia Corte de Justiça Paulista, com fulcro nos artigos 180, II<sup>1</sup> e 181, *caput*, da Constituição do Estado

<sup>1</sup> *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, planos, programas e projetos que lhes sejam*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

de São Paulo, com a devida vênua, resta imperiosa a **prévia apresentação de estudos técnicos e a realização de audiência pública em que assegurada a efetiva participação popular, sob pena de inconstitucionalidade formal do projeto.**

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Ante o exposto, atendidas as recomendações o projeto revestir-se-á constitucional. Quanto ao exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 10 de agosto de 2021.

**Tiago Fadel Malghosian**  
**Procurador – OAB/SP nº319.159**

---

*concernentes;(…). Artigo 181 - 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.*