



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 060/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 15/2022- Autoria do Vereador Aldemar Veiga – Altera o inciso XXIX do artigo 2º da Lei 4.186, de 10 de outubro de 2007, na forma que especifica.

À Comissão de Justiça e Redação
Excelentíssimo Presidente Sidmar Rodrigo Toloi

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Altera o inciso XXIX do artigo 2º da Lei 4.186, de 10 de outubro de 2007, na forma que especifica”.

Consta da justificativa do projeto:

A medida contida no presente projeto de lei tem como objetivo aprimorar as disposições hoje vigente e emergente da conceituação trazida pelo inciso XXIX, do artigo 2º, da Lei nº 4.186/2007, que dispõe sobre a construção de pavimento destinado à garagem e limita o seu uso apenas para guarda de veículo, obstando, por exemplo, a construção ali de meios de acesso ao interior do imóvel, seja por um hall de entrada, escadas e/ou elevadores, vedando-se também a edificação de eventual depósito de até 6 metros quadrados para guarda de bicicletas ou outros pequenos mobiliários quaisquer, como, aliás, já comumente existe em diversas residências, para atendimento das necessidades cotidianas, regularizando assim formalmente a questão, para não gerar dúvidas ou interpretações restritivas ou diversas.

Nesse passo urge apenas salientar que a ampliação do termo aqui pretendido não alterará a precípua finalidade do pavimento destinado à garagem, uma vez que continuará servindo como meio de guarda e depósito, incluindo-se aqui a possibilidade de utilizar o pavimento como meio de passagem para se ter acesso direto ao interior do imóvel, o que não implicará, de forma alguma, no aproveitamento do espaço para atividade de permanência humana.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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.)

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

Verifica-se que o projeto tem por objetivo alteração inciso XXIX, do artigo 2º, da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, que dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências’, que passaria a ter a seguinte redação:

*XXIX. GARAGEM: construção destinada à guarda de veículo, sendo que, quando o terreno apresentar aclive acentuado na proporção mínima de 10% (dez por cento) em relação ao nível mediano do logradouro público junto à testada principal do lote, em projeto de habitação unifamiliar, poderá ser liberada a construção **para fins de garagem, depósito inferior a 6m², hall de entrada, escadas e/ou elevadores**, situados ao nível da rua e sendo esta, desconsiderada do gabarito da zona onde se situa o imóvel;*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que se refere à matéria verificamos que se amolda à Constituição Federal, pois aos Municípios foi atribuída à competência para promover o adequado ordenamento territorial, vejamos o inciso VIII, do art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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

Nesse passo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos (LOM) segue o mandamento constitucional:

“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;**”*

A esse respeito Hely Lopes Meirelles¹ lecionou que “Fiel à orientação doutrinária e ao Direito legislado, nossa jurisprudência sempre reconheceu e proclamou a legitimidade das imposições urbanísticas pelos Municípios no ordenamento urbano e no controle da edificação, e o fez na amplitude deste aresto do STF: “A autoridade municipal pode dispor sobre a segurança dos edifícios, sua

1 Direito Municipal Brasileiro. SP: Malheiros Editores, 17ª ed, pg. 567.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

harmonia arquitetônica, alinhamento, altura, ingressos, saídas, arejamento, enfim, acomodações às exigências que a vida humana, nas grandes cidades, vai tornando cada vez mais difícil.”

No mesmo sentido, o projeto observa o art. 30, I, da CF, reproduzido no art. 8º, inciso I, da LOM:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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 único dos munícipes. 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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, no que tange à competência para deflagrar o processo legislativo, a Constituição do Estado de São Paulo no artigo 24, § 2º, em simetria com o artigo 61, § 1º, da CF, dispõe:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, a Lei Orgânica do Município de Valinhos no artigo 48 estabelece as matérias de deflagração exclusiva pelo Prefeito Municipal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

Destarte, a princípio, no que tange à competência, a Constituição vigente não contém nenhuma disposição que impeça o Poder Legislativo Valinhense a dispor em matéria relacionada ao uso e ocupação do solo.

Aliás, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **Tema nº 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)”.

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema nº917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Entretanto, cumpre ressaltar que o Tribunal de Justiça do Estado, declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 5.882/2019, **que alterava a redação do artigo 18 da mesma Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, por ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo**, porquanto restou configurado vício formal no que refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante, vejamos:

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

(TJSP. Adin nº 2188461-58.2019.8.26.0000. Relator Des. Geraldo Wohlers. Data de julgamento: 19/08/2020)

Destarte, consoante entendimento da E. Corte Paulista é imprescindível a participação popular e comunitária, bem como da realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante em matérias urbanísticas.

No mesmo diapasão:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 714, de 05 de agosto de 2015, do Município de Atibaia, com redação dada pela Lei Complementar nº 796, de 29 de janeiro de 2019, do mesmo Município que "institui a legislação de uso e ocupação do solo da Estância de Atibaia, e dá outras providências.". Apontada inconstitucionalidade da norma por ausência de planejamento da política de ocupação e uso do solo, em afronta ao art. 180. I e II e 181, § da Constituição Estadual. Inocorrência. Comprovação de realização de estudos de impacto ambiental e de tráfego. Projeto de Lei Complementar precedido de estudos e pareceres sobre sua viabilidade. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar nº 714, de 05 de agosto de 2015, do Município de Atibaia, com redação dada pela Lei Complementar nº 796, de 29 de janeiro de 2019, do mesmo Município que "institui a legislação de uso e ocupação do solo da Estância de Atibaia". Apontada ausência de participação popular. Inocorrência. Audiências Públicas que se realizaram em mais de uma oportunidade, todas precedidas de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

convocação por Diário da região. Oferta de Emendas ao Projeto de Lei posteriores à realização das audiências públicas que não as invalida. Audiências Públicas que tem por escopo o debate de idéias sobre o projeto pré-estabelecido para eventual alteração, suplementação ou até mesmo aperfeiçoamento da ideia original, sem caráter vinculante. Precedentes do C. Órgão Especial neste sentido. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei Complementar nº 714, de 05 de agosto de 2015, do Município de Atibaia, com redação dada pela Lei Complementar nº 796, de 29 de janeiro de 2019, do mesmo Município que "institui a legislação de uso e ocupação do solo da Estância de Atibaia". **Alegada supressão de dispositivo de norma anterior, limitador da altura das edificações.** Inconstitucionalidade não verificada. Autoridade municipal que pode dispor sobre a harmonia arquitetônica dos edifícios, alinhamento e altura. Lei que disciplina o uso e ocupação do solo tendo como diretriz o Plano Diretor do Município que considera o território urbano em sua totalidade ou integralidade. Tema 348 da Suprema Corte que estabelece que Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.". Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2146956-87.2019.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/12/2019; Data de Registro: 16/12/2019

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar Municipal nº 280, de 17.07.2020, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável. **Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum.** Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2188536-63.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021)

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante todo o exposto infere-se que o projeto **poderá** reunir condições de constitucionalidade desde que observado entendimento da E. Corte de Justiça Paulista acerca da necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos durante o processo legiferante. Sobre o mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer.

Procuradoria, aos 24 de fevereiro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP nº 308.298
Assinado digitalmente