



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 105/2021

**Assunto: Projeto de Lei nº 57/2021 – Autoria dos Vereadores Aldemar Veiga Junior, Alécio Cau, Gabriel Bueno, e Roberson Costalonga (Salame) - Dá nova redação ao Artigo 2º - Inciso XVII e ao Artigo 4º - Parágrafo único da Lei nº 5.597, de 10 de janeiro de 2018, que “Dispõe sobre o escoamento de águas pluviais e dá outras providências”.**

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

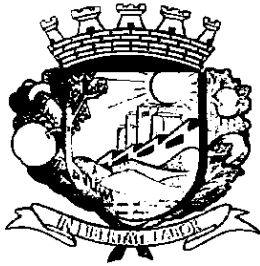
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dá nova redação ao Artigo 2º - Inciso XVII e ao Artigo 4º - Parágrafo único da Lei nº 5.597, de 10 de janeiro de 2018, que “Dispõe sobre o escoamento de águas pluviais e dá outras providências”.

Da exposição de motivos consta:

*Com intuito de possibilitar a regularização mais efetiva das vielas sanitárias do nosso município, propomos a alteração, classificando como obra qualquer tipo de construção, aterro, projeção e cobertura que contenham ou não pontos de apoio dentro da faixa de via, inclusive no alinhamento de divisa dos terrenos.*

*Atualmente pelo Artigo 2º, parágrafo XVII, contempla as construções que não contenham pontos de apoio dentro da faixa de via, exceto no alinhamento de divisa dos terrenos, como pergolados. Isso restringe a regularização de construções como edículas, alvenaria em geral, decks, entre outras já existentes e futuras construções em nosso município.*

*Ressalta-se ainda que caberá ao proprietário de imóvel se responsabilizar pelos custos, caso há já necessidade de manutenção pelo DAEV, não onerando assim, o erário público.*



# 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.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

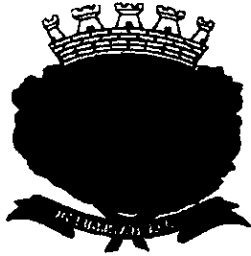
*“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na 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.)*

Em relação à matéria do projeto reiteramos o Parecer DJ nº 164/2020 (doc. anexo), complementar ao Parecer DJ nº 128/2020, referente ao Projeto de Lei nº 53/2020, que trata da mesma matéria e conclui que o projeto poderá reunir condições de legalidade e constitucionalidade, caso observe os procedimentos formais em conformidade com o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo, porquanto em matérias de cunho urbanístico exige-se planejamento prévio consubstanciado em participação popular e realização de estudos técnicos. **Sobre o mérito manifestar-se-á o Soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 17 de março de 2021.

  
**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP 308.298**



C.M.V.  
Proc. Nº 9599/20  
Fls. 23  
Resp. [assinatura]

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

**Parecer DJ nº 164/2020 (complementar ao Parecer DJ nº 128/2020)**

**Assunto: Projeto de Lei nº 53/20 – Autoria Vereadores Aldemar Veiga Junior e Mauro de Sousa Penido – “Dá nova redação ao Artigo 2º - Inciso XVII da Lei nº 5.597 de 10.01.2018 que ‘Dispõe sobre o escoamento de águas pluviais e dá outras providências’” – Ofício da Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Valinhos**

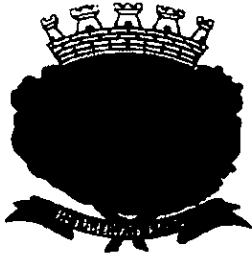
**À Comissão de Justiça e Redação**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dá nova redação ao Artigo 2º - Inciso XVII da Lei nº 5.597 de 10.01.2018 que ‘Dispõe sobre o escoamento de águas pluviais e dá outras providências’” de autoria dos Vereadores **Aldemar Veiga Junior e Mauro de Sousa Penido** solicitado pela Comissão de Justiça e Redação em complementação ao Parecer DJ nº 128/2020, tendo em vista a observância de óbices técnicos apresentados no **Ofício da Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Valinhos**.

Assim sendo, passo a tecer minhas considerações.

Reiterando os termos do parecer mencionado tem-se que a matéria tratada é de competência do Município e de iniciativa geral, todavia a Associação, no exercício do seu papel de controle social, apresentou algumas questões relevantes:

(ACP)✓



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 29  
Resp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

"1) Entendemos inicialmente que a Lei nº 5.597 de 10 de janeiro de 2018 a qual a proposta faz menção é dúbia quanto a caracterização de 'Obra Nova' e 'Regularização de Construção', senão vejamos:

. No seu Art. 4º 'A Prefeitura Municipal de Valinhos poderá licenciar obra sobre a faixa de viela sanitária mediante prévia anuência do DAEV', entendemos que licenciamento de obra se dá por autorização para construção, portanto, autoriza construção.

. No seu Art. 9º 'Para a regularização de ocupação sobre uma faixa de viela sanitária (FVS) o proprietário ou possuidor desse terreno deverá protocolar pedido no DAEV, conforme anexo I', entendemos que aqui caracteriza construção existente, edificada.

. Para ambos os casos a definição de 'obra' no item XVII do Art. 2º da mesma Lei, é aplicável.

2) A solicitação de alteração do item XVII do Art. 2º da Lei 5.597/2018, onde trata da definição para a presente Lei sobre o que a obra, 'Entende-se por obra, qualquer tipo de construção, aterro, projeção e cobertura que não contenham pontos de apoio dentro da faixa de viela, exceto no alinhamento de divisa dos terrenos', ou está equivocada quanto ao entendimento de seus proponentes, uma vez que alterada para 'Entende-se por obra, qualquer tipo de construção, aterro, projeção e cobertura que contenham ou não pontos de apoio dentro da faixa de viela, inclusive no alinhamento de divisa de terrenos, construções estas executadas e finalizadas até a data da promulgação da presente lei.', vai criar dúvidas para as obras novas que não terão definição para o que seja, 'obra', já que a alteração contempla as regularizações das obras executadas até a promulgação da lei.

(ACP) ✕



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 25  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

3) Além da confusão que será criada na Lei 5.597 de 10 de janeiro de 2018 se aprovada a PL, esta entidade também entende que mesmo que corrigido o pleito para outro ponto da Lei, a liberação de regularização dentro da faixa de viela de componentes edificados, fora os sobre as divisas dos terrenos, pode provocar a falsa sensação de que tudo é permitido e depois dá-se um jeito com uma lei, abre-se precedente para novas leis de regularização sem fim, propiciando obras irregulares, e convenhamos, ninguém pode alegar desconhecimento da Lei, podendo causar sérios problemas de vizinhança e com a autarquia municipal responsável pelas redes de esgotos. Ao permitir edificações mais complexas (tanto novas, como regularizar as existentes), caso haja a necessidade de deixar a área livre e desimpedida, é do proprietário, na prática não seria tão simples assim, se a edificação acaba permitindo a habitação, como ocorre muitas vezes, poderá haver contratos de posse, usufruto, arrendamento, e aí como executar essa ação de livrar esta área em tempo hábil para ações emergenciais, uma vez que se trata de uma área exclusiva destinada a fluxo da viela sanitária. Isso pode trazer a nítida dificuldade da prevalência do direito público sobre o privado. Ou seja, toda vez que houver a necessidade de o poder público atuar para salvaguardar a estrutura urbanística, vai ter que exigir a desocupação da área, de pessoas, dos seus bens. Isso levaria tempo e custaria até intervenções judiciais.

4) Portanto, somos completamente contrários ao Projeto de Lei ora apresentado, lembrando que a visão desta entidade sempre será uma visão técnica, consciente que nas áreas de urbanismo, planejamento e meio ambiente, o município assim deve direcionar suas ações, para que possa através da técnica obter o melhor resultado político e social."

(ACP) ✱



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 26  
Resp. *P*

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

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** adotou seguinte posicionamento a respeito da matéria, quando houver necessidade de estudos técnicos:

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


*São Paulo, 5 de fevereiro de 2020.*

**GERALDO WOHLERS**

**RELATOR**

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 9599/20  
Fls. 27  
Resp. 

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

### ***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.***

***(...)***

***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***

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 1511/20  
Fis. 28  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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 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*

(ACP) \*





C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 29  
Relat. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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).*

*"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.*

(ACP) [assinatura]



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 30  
Resp. (11)

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.*

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

*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*

(ACP) *[assinatura]*



C.M.V.  
Proc. Nº 1591/20  
Fls. 37  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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).*

*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.*

(ACP) [assinatura]



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 37  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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.*

*Cumprе 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 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.*

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 1599/20  
Fls. 33  
Musp. 10

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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**  
**Relator"**

Portanto, do projeto original não se verificava nenhum óbice técnico tendente a eivá-lo de eventual vício de legalidade ou constitucionalidade, todavia diante da manifestação técnica exarada pela AEA AV, pode-se concluir que o projeto trata de matéria com complexidade técnica suficiente para justificar a exigência de estudos técnicos.

(ACP)✶



C.M.V.  
Proc. Nº 1311/20  
Fls. 39  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Paulista:

No mesmo sentido temos ainda o seguinte julgado da Corte

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.499/2019, do Município de Cedral e de iniciativa parlamentar, que declara como Zona de Expansão Urbana área ocupada por assentamento irregular, determinando ainda a regularização dessas moradias. Matéria que não se insere no rol taxativo de atuação específica do chefe do Poder Executivo local (artigos 24, § 2º, e 47, ambos da Constituição bandeirante). Atuação da Câmara Municipal que não extravasou sua regular esfera de competência normativa. 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, do Supremo Pacto deste Estado membro. Ação procedente.*

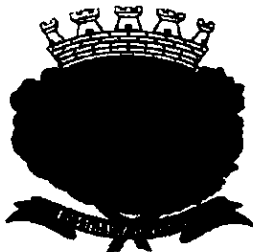
(...)

*3. Não se cogita de afronta ao preceito da separação dos Poderes. Com efeito, o diploma legal impugnado versa alteração tópica do Plano Diretor municipal (criação de Zona de Expansão Urbana), bem como prevê regularização de assentamentos existentes na área respectiva.*

*Como se observa, a lei debatida não tratou da estrutura ou atribuições dos órgãos da Administração Pública nem do regime jurídico de servidores públicos.*

*Destarte, a norma geral de interesse local em apreço não está inserida 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

*Acerca da iniciativa de leis, impende salientar o que já assentou a E. Máxima Instância:*

*"... A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 724/RS, Rel. o ilustre Min. Celso de Mello, publicado em 27.04.2001). 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, precedentes deste I. Tribunal pleno:*

**"EMENTA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pleito visando à declaração de inconstitucionalidade do artigo 2º, da Lei Complementar Municipal nº 192, de 29 de agosto de 2.016, de iniciativa parlamentar, que acrescentou o artigo 73-A e parágrafo único à Lei Complementar nº 156/2013, o qual alterou o Plano Diretor de forma casuística e pontual ao equiparar as microrregiões de fato àquelas já instituídas no Município, com a dispensa dos requisitos para sua constituição – Vício de iniciativa. Ausência - Competência concorrente para a iniciativa de projetos de lei versando sobre regras gerais e abstratas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano - Falta de participação popular - Ato normativo que acabou por alterar o Plano Diretor sem a existência de Planejamento Prévio, Estudos Técnicos e Participação Popular - Afronta ao artigo 180, incisos II e V, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade declarada - Ação julgada procedente"** (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2020787-55.2019.8.26.0000, Rel. o notável Des. Salles Rossi, j. em 12.06.2019).

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5.780, DE 26 DE FEVEREIRO DE 2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS, QUE**

(ACP)✕



C.M.V.  
Proc. Nº 1511/20  
Fls. 36  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DOS SISTEMAS DENOMINADOS 'TELHADO VERDE' E 'JARDIM VERTICAL' - NORMA DE INICIATIVA PARLAMENTAR. OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VÍCIO DE INICIATIVA. NÃO CARACTERIZAÇÃO - MATÉRIA RELACIONADA AO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO URBANO QUE EXIGE PRÉVIO ESTUDO TÉCNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA POR VIOLAÇÃO DO DISPOSTO NOS ARTIGOS 180, II E 191, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL AÇÃO PROCEDENTE" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2103283-44.2019.8.26.0000, Rel. o douto Des. Ferraz de Arruda, j. em 11.09.2019).

4. *Todavia, de rigor a procedência da ação porquanto a Constituição do Estado de São Paulo determina, em seu artigo 180, que "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 concernentes" - determinação cuja observância é compulsória para os Municípios, à luz do artigo 144 desse Supremo Pacto.*

*Registre-se também que a Lei Maior, em seu artigo 30, inciso VIII, estabelece que compete aos Municípios "promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano".*

*Depreende-se desses dois dispositivos que a criação de Zona de Expansão Urbana - a qual altera, por consequência, o Plano Diretor municipal, sendo este "o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana", consoante artigo 40, caput, da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto das Cidades) - e a regularização de áreas irregularmente ocupadas devem ser precedidas de*

(ACP)†





C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 37  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*planejamento e estudo técnico, bem como de participação comunitária.*

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

*Acerca do planejamento, leciona o perenemente festejado Hely Lopes Meireles que **“toda cidade há que ser planejada: a cidade nova, para sua formação; a cidade implantada, para sua expansão; a cidade velha, para sua renovação. Mas não só o perímetro urbano exige planejamento, como também as áreas de expansão urbana e seus arredores, para que a cidade não venha a ser prejudicada no seu desenvolvimento e na sua funcionalidade pelos futuros núcleos que tendem a se formar em sua periferia”** (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 18ª edição, 2017, p. 575).*

*No entanto, conforme se colhe nos autos, no bojo do processo legiferante que culminou na aprovação da objurgada lei municipal (fls. 98/117) não houve qualquer oportunidade para manifestação da comunidade local, nem foram apresentados estudos técnicos relativos à criação da mencionada área de expansão urbana - **tanto que o parágrafo único do artigo 1º da lei em questão não especifica nem mesmo o perímetro da área: será estabelecido pelo MEMORIAL DESCRITIVO “após a elaboração da descrição técnica do Núcleo”.***

(ACP) }



C.M.V.  
Proc. Nº 1511/20  
Fls. 38  
R.esp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Incontornável se revelava, como visto, a necessidade de promover estudos acerca da alteração legislativa referente ao uso e ocupação do solo, para que em seguida pudesse ter lugar, na comunidade local, discussão relativa aos impactos que aludida modificação acarretaria à cidade.*

*Nesse sentido verte o entendimento deste Colendo Órgão Especial:*

*"... AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos - Alteração tópica do Plano Diretor que se afastou do planejamento integral que demandaria a mudança de parte do zoneamento da cidade, de zona agrícola para zona industrial - Diploma que promove a alteração tendo como objeto imóveis (especificados e determinados por suas matrículas no R.I.) pertencentes a duas empresas que propuseram a modificação - Posterior revogação da lei impugnada pela Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015, do Município de São Carlos, que repete a anterior, contendo os mesmos vícios da lei revogada, notadamente a ausência de planejamento integral e a alteração tópica (alteração pontual do zoneamento: parte da zona rural para zona industrial) e afastada do Plano Diretor (mudança fatiada) - As mesmas exigências impostas à formação do plano diretor e do zoneamento devem ser observadas na alteração, necessitando estudos prévios ou planejamento administrativo e a efetiva participação da comunidade Violação do disposto nos artigos 180, caput, I, II, V e 181, caput e § 1º, da Constituição Estadual, por força do artigo 144 da Constituição Estadual, e dos princípios constitucionais estabelecidos nos artigos 182, caput e § 1º, e 30, VIII, da Constituição Federal - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 17.256, de 24 de setembro de 2014, do Município de São Carlos, assim como a lei revogadora e substitutiva, Lei nº 17.392, de 20 de março de 2015. Preliminar afastada e ação julgada procedente" (Ação Direta de*

(ACP)†



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 2º  
Fls. 39  
Scsp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Inconstitucionalidade nº 2032961-38.2015.8.26.0000, Relator o nobre Des. João Carlos Saletti, j. em 03.08.2016).*

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Município de Osasco. Lei Complementar nº 283, de 11 de dezembro de 2014, revogando as alíneas 'a' e 'b' do inciso II do artigo 75 da Lei nº 1.485, de 12 de outubro de 1978, que estabelecia 'os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano'; (ii) Lei Complementar nº 285, de 11 de dezembro de 2014, revogando o inciso II do artigo 21 da Lei nº 2.070, de 08 de novembro de 1988, que estabelecia 'os objetivos e as diretrizes para uso e ocupação do solo urbano'; e (iii) Lei Complementar nº 315, de 10 de novembro de 2016, que 'cria nova modalidade de outorga onerosa do direito de construir, altera e acrescenta incisos ao caput do art. 2º da Lei Complementar nº 171, de 16 de janeiro de 2018'. **OFENSA ÀS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 180, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL.** Reconhecimento. Leis impugnadas que, apesar de versarem sobre planejamento e desenvolvimento urbano (art. 180, II), foram votadas e aprovadas sem que seus respectivos projetos tenham sido (previamente) submetidos a estudos técnicos e participação popular. Exigência que abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, ou seja, tudo quanto diga respeito a diretrizes e regras relativas ao desenvolvimento urbano, e não apenas as questões de zoneamento. Ademais, é o próprio texto constitucional que contempla mecanismos de fiscalização, a cargo do Poder Judiciário, para extirpar do ordenamento jurídico qualquer ato (de quaisquer Poderes do Estado) que lhe sejam contrastantes, como ocorre no presente caso, daí porque afastada a hipótese de invasão de seara reservada dos membros eleitos é de ser reconhecida a alegada inconstitucionalidade por ofensa às disposições dos mencionado artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista (...). **Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com**

(ACP) ✕



C.M.V.  
Proc. Nº 1511/20  
Fis. 40  
Fólv. 01

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

modulação" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2101166-80.2019.8.26.0000, Relator o conspícuo Des. Ferreira Rodrigues, j. em 11.09.2019).

5. Diante do exposto, **julgo procedente** a ação para declarar inconstitucional a Lei nº 2.499/2019, do Município de Cedral." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2142131-03.2019.8.26.0000)

**De tal sorte que ao tratar da matéria de cunho urbanístico e não de natureza inerente à polícia administrativa, como restou demonstrado pela manifestação técnica, exige-se planejamento prévio consubstanciado em participação popular e realização de estudos técnicos, de modo que o projeto não amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais.**

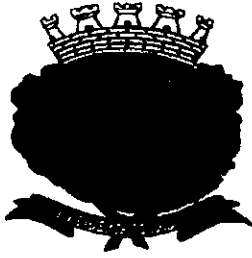
Ante o exposto, diante do aspecto técnico trazido ao processo legislativo, a proposta **somente poderá** reunir condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, caso observe os procedimentos formais em conformidade com o posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo.

É o parecer.

CMV, aos 15 de julho de 2020.

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

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 1571, 2º  
Fls. 08  
Sup. \_\_\_\_\_

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

Parecer DJ nº 123 /2020

**Assunto: Projeto de Lei nº 53/20 – Autoria Vereadores Aldemar Veiga Junior e Mauro de Sousa Penido – “Dá nova redação ao Artigo 2º - Inciso XVII da Lei nº 5.597 de 10.01.2018 que ‘Dispõe sobre o escoamento de águas pluviais e dá outras providências’”**

***À Comissão de Justiça e Redação***

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dá nova redação ao Artigo 2º - Inciso XVII da Lei nº 5.597 de 10.01.2018 que ‘Dispõe sobre o escoamento de águas pluviais e dá outras providências’” de autoria dos Vereadores Aldemar Veiga Junior e Mauro de Sousa Penido solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Da exposição de motivos consta expressamente sua justificativa:

A Lei nº 5.597, de 10 de janeiro de 2018, que “dispõe sobre o escoamento de águas pluviais e dá outras providências”, teve como intuito permitir a regularização de construções edificadas irregularmente sobre a faixa de viela sanitária em imóveis que a possuam regularmente instituída.

Em seu artigo 1º, a referida Lei define as obrigações dos proprietários que possuem faixa de viela sanitária instituída em seu imóvel.

Em seu artigo 2º, a referida Lei define tecnicamente as diversas denominações relacionadas à faixa de

(ACP) *T*



C.M.V.  
Proc. Nº 1517, 20  
Fls. 05  
Susp. \_\_\_\_\_

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

viela sanitária. Em seu inciso XVII, dá o entendimento do que é "obra", abaixo transcrito:

*XVII- Entende-se por obra, qualquer tipo de construção, atarro, projeção e cobertura que não contenham pontos de apoio dentro da faixa de viela, exceto no alinhamento de divisa dos terrenos.*  
(grifo nosso)

Nota-se que quando a lei exclui do significado de obra, "aquelas que não contenham pontos de apoio dentro da faixa de viela, exceto no alinhamento de divisa dos terrenos", a mesma perde sua eficácia no que diz respeito à possibilidade de regularização de construções edificadas irregularmente sobre a faixa de viela sanitária existente no imóvel, vez que, da forma ora definida, limita a regularização de obras apenas às que possuam "paredes" apoiadas sobre os muros das divisas laterais e de fundos, não permitindo a regularização das construções que por ventura possuam "paredes" transversais ou longitudinais apoiadas sobre a referida faixa de viela sanitária.

Há que se ressaltar que, a grande maioria das construções edificadas sobre a faixa de viela sanitária possuem paredes apoiadas tanto longitudinalmente quanto transversalmente sobre a mesma, ficando impossível a devida regularização, em atendimento ao que dispõe o texto do legislador.

Dessa forma, com o entendimento dado pelo inciso XVII do artigo 2º, não possibilita a regularização das

(ACP) \*



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 2ª  
Fis 10

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

construções que possuam a característica acima, tornando ineficaz a aplicação da mesma.

No entanto, considerando que o intuito principal da referida Lei foi a de permitir que os proprietários de imóveis que possuam construções edificadas irregularmente sobre a faixa de via sanitária regularmente instituída tenham a possibilidade de regularizar essas construções, submetendo os seus projetos para aprovação junto ao DAEV e à Prefeitura, seria necessária a alteração do inciso XVII do artigo 2º da lei, a fim de dar a correta definição das obras passíveis de regularização, que é a finalidade da presente lei.

Portanto, vem por meio desta propor a alteração do inciso XVII do artigo 2º da Lei 5.597, de 10 de janeiro de 2018, para o que referido inciso passa a ter a seguinte descrição:

**"XVII- "Entende-se por obra, qualquer tipo de construção, aterro, projeção e cobertura que contenham ou não pontos de apoio dentro da faixa de via, inclusive no alinhamento de divisa dos terrenos, construções estas executadas e finalizadas até a data da promulgação da presente lei".**

Desta forma, entendemos que a referida Lei alcançará em sua plenitude o motivo pela qual foi inicialmente proposta, beneficiando uma grande parcela de proprietários de imóveis que se encontram nessa situação e que desejam

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 1514, 20  
Fls. 11

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

regularizar os mesmos, resultando no devido recolhimento de impostos da área regularizada, além de permitir aos proprietários a livre comercialização destes imóveis, incrementando o mercado imobiliário.

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, verifica-se que a matéria tratada no projeto de lei atende à Constituição Federal no que se refere à competência do Município:

*“Art. 30. Compete aos Municípios:*

*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 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.(...) 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*

(ACP)





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

*ofensa à autonomia local.*" (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed., Malheiros Editores, p. 111)

Segundo a doutrina ainda, 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 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, 16ª ed.)

Ademais o projeto visa ampliar a tutela do direito constitucional de propriedade de acordo com sua função social e o decorrente direito de construir:

**"A propriedade urbana**

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 13  
Resp. *[Signature]*

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Além destas normas identificadas na CF/88 e relacionadas diretamente a propriedade e a sua função social, relatadas acima, também impactam no conteúdo da propriedade imobiliária urbana a prescrição constitucional do art. 182, §2º e do art. 30, incisos I e VIII, todos da CF. Estas normas garantem que o conteúdo da propriedade imobiliária urbana, deixe a exclusividade de identificação civil e receba também o conteúdo e a compreensão urbanística.*

*Na legislação infraconstitucional, o marco elementar que alinha estas referências e permite a compreensão e identificação da propriedade e de todas as suas relações com a cidade é a lei Federal 10.257/01, o chamado Estatuto da Cidade.*

*Isso nos faz recordar que há anos a fonte fundamental de densidade conceitual da propriedade tem sido a terra ou tudo aquilo que com ela e sobre ela é possível se conceber na qualidade de propriedade, ou seja, na qualidade de propriedade imobiliária.*

*Na perspectiva urbanística, este é o grande elemento balizador dos usos, no entanto com uma característica não estática, como era a da terra. A referência da propriedade urbana é a propriedade do espaço, como condição dinâmica de existência da própria cidade. Essa referência produz diversas outras regulações sociais e jurídicas, como é o caso das relações que envolvem a mobilidade, os serviços, o consumo, o lazer, o trabalho, etc.*

*Desta forma, é importante perceber que além do incremento normativo da função social da propriedade, o Constituinte originário de 1988 dividiu a compreensão da propriedade de acordo com seu reconhecimento espacial, ou seja, dividiu a propriedade em duas categorias organizacionais, a propriedade urbana e a propriedade rural. O que determina a identidade de ambas é justamente o fator externo, que as incorpora na forma da organização humana do espaço, ou seja, como espaço urbano ou como espaço rural.*

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 1581, 30  
Fls. 14  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Estes elementos (urbano e rural), que valorizam e distinguem em grau e em envergadura constitucional a caracterização sócio jurídica da propriedade, diante do espaço e das atividades humanas nela desempenhadas, consolida a compreensão e importância desta nova dinâmica, ou seja, da interação da propriedade com o meio e com o ambiente em que está inserida e com quem e como se relaciona.*

*Em obra específica, já tivemos a oportunidade de estudar o assunto, concluindo que*

*A propriedade urbana é aquela propriedade que, em razão de sua função social, fica sujeita às normas de direito urbanísticas, que regulam o funcionamento das cidades. Do ponto de vista normativo, a propriedade urbana não se limita ao seu conteúdo civilista, ampliando-se para outras esferas do conhecimento jurídico, como o Direito Administrativo, Tributário, Urbanístico e Econômico, a partir, sobretudo, dos elementos contidos nos artigos 5º, 170 e 182 da Constituição da República Federativa do Brasil. (GUERREIRO FILHO, 2018, p.59)*

*Com muito mais autoridade e excelência, o ilustre professor José Afonso da Silva, ensina que*

*A Constituição [...] acolheu a doutrina de que a propriedade urbana é um típico conceito do direito urbanístico, na medida em que a este cabe qualificar os bens urbanísticos e definir seu regime jurídico. A qualificação do solo como urbano, porque destinado ao exercício das funções urbanísticas, dá a conotação essencial da propriedade urbana. Esta, diferentemente da propriedade agrícola, é resultado já da projeção da atividade humana. Está, portanto, impregnada de valor cultural, no sentido de algo construído pela projeção do espírito do Homem. Pois, pelo visto, ela só passa a existir e a definir-se pela atuação das normas urbanísticas. (SILVA, 2006, p.78)*

(ACP)  
f



C.M.V.  
Proc. Nº 9311, 20  
Fls. 13  
Resp. [assinatura]

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

*Neste diapasão, a propriedade urbana assimila e respeita sua função social quando segue e se adequa aos regramentos urbanísticos previstos no âmbito local (art. 30, I, e art. 182, §2º, da CF), ou seja, quando incorpora a relação direta que possui com o espaço físico, geográfico e humano a qual está inserida.*

*Desta forma, o conteúdo da propriedade imobiliária urbana, diagnosticado nos referenciais civis como tipo de uso, forma de fruição e possibilidade de disposição, saem do eixo exclusivamente civil, para adentrar também no âmbito urbanístico, alcançando inclusive perspectivas diferenciadas dentro de uma mesma cidade.*

(...)

**O direito de construir: a propriedade urbana submetida ao regime do direito urbanístico**

*Nesse momento, quando se reconhece um conteúdo renovado e renovador da propriedade, que necessita compreender sua identidade na sua própria função social, diretamente relacionada com todas as demais realidades jurídico-sociais da cidade, observa-se que não mais é a pura e simples vontade do proprietário que determinará a forma de uso de um específico imóvel urbano.*

*Esta é uma concepção que vem ganhando espaço, mas que nem sempre foi reconhecida. Para alguns autores, mesmo em edições após a Constituição Federal de 1988, permaneceu a compreensão de que o direito de construir é proveniente do direito de propriedade (MEIRELLES, 1994, p.26).*

*José Afonso da Silva, por sua vez, inverte radicalmente este prisma, identificando que a utilização dos imóveis urbanos não é mais proveniente do direito de propriedade, mas sim das normas urbanísticas e dos planos diretores.*

*Vale dizer que a destinação urbanística dos terrenos é uma utilidade acrescida a eles pelos planos e leis de caráter urbanístico.*

(ACP)  
✓



C.M.V.  
Proc. Nº 1311, 20  
Fls. 16  
Rec.º

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Utilidade que se especifica em várias modalidades, conforme aproveitamento concreto definido para cada terreno. A utilização, por conseguinte, do solo urbano pelos proprietários depende da predeterminação dada pela legislação e planos urbanísticos. (SILVA, 2006, P.82-83)*

*Assim, diante da composição dos elementos historicamente reconhecidos no direito propriedade imobiliária, o direito de construir, observado dentro da característica do direito de fruição do bem, compondo uma transformação humana do espaço natural, ganha toda a sua esfera de integração entre a norma e a realidade concreta, dada pelas normas locais dos Municípios brasileiros, como identifica a Constituição Federal, em seu art. 30, inciso I e VIII e o art. 182, §2º.*

*Assim, se ao mesmo tempo que a propriedade privada não poder ficar, na grande maioria dos casos, impossibilitada do elemento fruição, isso não quer dizer que o exercício do direito de construir lhe seja inerente, já que este, em face da Constituição Federal de 1988, está atrelado, neste momento, à função social da propriedade, regrada nos Planos Diretores e legislações urbanísticas, nos termos do art. 182, §2º, da CF.*

*Isso, por outro lado, também confirma o fato de que o direito de construir é relativo, atributo este já identificado no próprio direito de propriedade. Essa compreensão já alcançou a Suprema Corte brasileira:*

*O direito de edificar é relativo, dado que condicionado a função social da propriedade: C.F., art. 5º, XXII e XXIII. Inocorrência de direito adquirido: no caso, quando foi requerido o alvará de construção, já existia a lei que impedia o tipo de imóvel no local. (BRASIL. STF, Recurso Extraordinário nº178.836-4 de São Paulo. Rel Min. Carlos Veloso, DJ.20.8.1999)*

(ACP)  
F



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 17

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*O que será construído ou feito em uma propriedade urbana, dependerá sempre de regras que estão externas ao imóvel e que poderão mudar, em decorrência do regramento urbanístico construído diante de necessidades coletivamente reconhecidas para um determinado espaço social (MEIRELLES, 1994, p.155).*

*Desta forma, deve-se reconhecer que há um "descolamento" entre direito de construir e direito de propriedade. Em face da função social da propriedade, o direito de construir adquire um caráter e uma função urbanística, ainda que mantenha sua função de realização do exercício do direito de propriedade.*

*Mesmo reconhecendo o "descolamento" entre direito de construir e o direito à propriedade, o que não é possível ao poder público é retirar a capacidade econômica desta sem uma justa indenização. A relativização do direito de construir em relação à propriedade não sustenta a possibilidade de perda da capacidade econômica de um bem imóvel, sobretudo quando esta propriedade imobiliária é privada. Esta condição é inerente a sociedades em que a ordem econômica se funda na livre iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF).*

*Quanto a isso, também na análise do direito de construir, já decidiu e esclareceu a situação o STF:*

**CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CIVIL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INDENIZAÇÃO. I - Se a restrição ao direito de construir advinda da limitação administrativa causa aniquilamento da propriedade privada, resulta, em favor do proprietário, o direito à indenização. Todavia, o direito de edificar é relativo, dado que condicionado à função social da propriedade. Se as restrições decorrentes da limitação administrativa preexistiam à aquisição do terreno, assim já do conhecimento dos adquirentes, não podem estes, com base em tais restrições, pedir indenização ao poder público. II. - R.E. não conhecido. (BRASIL. STF, Recurso**

(ACR)



C.M.V.  
Proc. Nº 7511, J  
Fls. 78

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

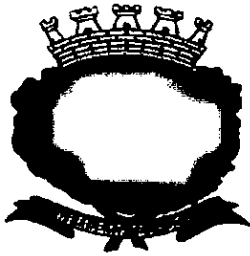
*Extraordinário nº140.436 de São Paulo. Rel. Min. Carlos Veloso, D.J. 6.8.1999)*

*Da mesma forma e pelos mesmos fundamentos jurídicos, não pode a municipalidade, responsável pela aprovação dos projetos construtivos, simplesmente se negar a aprová-los. Neste sentido realça ainda, e aqui com toda a razão, o mestre Hely Lopes Meirelles (1994, p.158): "Ilegal é a conduta da Prefeitura quando indefere sumariamente o pedido de construção ou de loteamento, sem dar oportunidade de correção do projeto ou do plano ao interessado ...". E na mesma obra, mais adiante conclui o autor:*

*Ilegal é a recusa de aprovação de projeto de construção ou de plano de loteamento pelo simples fato de haver decreto expropriatório do terreno, ou mero plano de obras públicas para a área, ou qualquer outra circunstância que, de futuro, possa impedir a construção particular, pois a Administração Pública não tem o poder de bloquear a propriedade privada e estancar o direito de construir, indefinidamente e sem indenização do proprietário prejudicado. Se há interesse público na área, incumbe à Administração interessada efetivar a justa e prévia indenização constitucional para apossar-se dos terrenos necessários e impedir a construção particular; sem isto, a recusa da licença para construir ou lotear, quando o projeto ou o plano estiver em ordem, é ilegal e abusiva, podendo, mesmo, ser obtida por mandado de segurança, dada a ofensa a direito líquido e certo do proprietário. (MEIRELLES, 1994, p.159)*

*Assim, diante desses elementos, fica evidente que o conteúdo da propriedade urbana ganha novas variáveis, se comparadas com os elementos civilistas e liberais, recebendo o direito de construir uma nova escala frente ao direito e ao exercício da propriedade, influenciado determinantemente pelas regras e princípios constitucionais.*

(ACP)  
f



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 19  
Data: 8

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Esses direitos sempre terão, como fundamento primeiro, a realização da dignidade da pessoa humana e dos demais direitos fundamentais, garantindo os valores constitucionais e aqueles identificados já no art. 2º do Estatuto da Cidade.*

### **Conclusão**

*A partir da previsão de uma Política Urbana instituída diretamente na Constituição brasileira, em seu art. 182, bem como, do destaque normativo adquirido pela função social da propriedade (art. 5º, XIII, da CF), compreendido pela mais alta Corte do país como inerente à propriedade, conclui-se definitivamente que tanto esta quanto o direito de construir são relativos.*

*Assim, ambos estão sujeitos ao regime jurídico de direito urbanístico, proveniente da função social da propriedade e da regra prescrita no §2º, do art. 182, da Constituição da República, que prescreve que aquela função será alcançada por meio da aplicação do plano diretor.*

*Nessa nova compreensão, o direito de construir não é mais apenas um direito subjetivo, como prescrito no art. 1299 do CC, reconhecidamente elaborado como uma faculdade daquele que advoga o direito de propriedade. Esse direito passa a ser, em sua outra face, também um dever para com a sociedade, seus vizinhos e com toda a cidade.*

*Portanto, como já dito, o direito de construir assume uma condição "descolada" do próprio direito de propriedade, ainda que permaneça sobre o seu suporte físico. O fato de haver uma dependência física, não implica em uma dependência jurídica. Essa compreensão possibilita que diversos mecanismos e instrumentos jurídicos possam ser assimilados pelo ordenamento e colocados em prática, como é o caso do direito de superfície (art. 21 à 24), da outorga onerosa do direito de construir (art. 28 à 31) e da*

(ACP)  
f





C.M.V.  
Proc. Nº 1511/20  
Fls. 20  
Resp.

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*transferência do direito de construir (art. 35), todos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (lei 10.257/01).*

*Com isso, conclui-se que a propriedade urbana está um passo à frente da propriedade privada, lida simplesmente com base nas prescrições do Código Civil. O processo histórico e a complexidade das atuais cidades, local de convívio da maior parte da população, não permite mais uma visão puramente individualista da propriedade nele inserido, como aquela identificada na ordem liberal. A propriedade imobiliária agora deve se adaptar às necessidades produzidas para o bom convívio e o bem estar coletivo em todas as cidades.” (A propriedade urbana e o direito de construir, por Evaldo José Guerreiro Filho, fonte: [www.migalhas.com.br](http://www.migalhas.com.br))*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito de matéria semelhante dos quais se extraem os princípios aplicáveis ao caso em tese, porquanto quando não se tratar de matéria de competência exclusiva prevista no rol taxativo do Executivo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar nº 572, de 31 de dezembro de 2015, do Município de São José dos Campos, que “dispõe sobre a regularização de edificações e usos que estejam em desacordo com a lei de uso e ocupação do solo e com o Código de Edificações do Município e dá outras providências”*  
*I. VÍCIO DE INICIATIVA - Legislação que não interfere na gestão administrativa do Município - Inexistência de vício de iniciativa - Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente - Criação de direito que não implica inconstitucionalidade II. VÍCIOS FORMAIS LIGADOS AO PROCESSO LEGISLATIVO - Prescindibilidade de instrumento formal de planejamento - Questão*

(ACP)



C.M.V.  
Proc. Nº 1511, 20  
Fls. 24  
Resp. [assinatura]

## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*atinente ao cotidiano do Município, que, é razoável concluir, é de amplo conhecimento dos integrantes dos Poderes Legislativo e Executivo municipais - Legislação que permite a regularização de edificações e usos - Desnecessidade de participação popular, pois não se trata de inovação legislativa voltada ao desenvolvimento urbano - Precedentes - Ação julgada improcedente." (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2243137-58.2016.8.26.0000)*

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL 8.750/16, DE ARARAQUARA – NORMA QUE REGULAMENTA O CÓDIGO DE OBRAS DO MUNICÍPIO, ARROLANDO AS ÁREAS COMPUTÁVEIS E NÃO COMPUTÁVEIS PARA CÁLCULO DO ÍNDICE DE APROVEITAMENTO – AUSÊNCIA DE DIRETRIZ URBANÍSTICA OU REFERENTE A OCUPAÇÃO/PARCELAMENTO DO SOLO – DESNECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA ELABORAÇÃO DA NORMA – INEXISTÊNCIA, OUTROSSIM, DE PROVA DO FAVORECIMENTO INDIVIDUAL DE UM EMPREENDIMENTO COM A APROVAÇÃO DA REFERIDA LEI – VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, FINALIDADE E IMPESSOALIDADE NÃO DEMONSTRADA - AÇÃO IMPROCEDENTE." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2010946-07.2017.8.26.0000)**

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE I. AUSÊNCIA DE PARAMETRICIDADE - Controle abstrato de constitucionalidade que somente pode se fundar na Constituição Estadual - Análise restrita aos dispositivos constitucionais estaduais invocados - II. VÍCIO DE INICIATIVA - Lei Municipal n. 8.662, de 23 de maio de 2016, que "altera a Lei 3.705/91, que regula a construção de muro e calçada e a limpeza de terrenos, para especificar tratar-se de terrenos públicos e privados e prever altura de mínima de muro" - Legislação que não**

(ACP)  
f



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

C.M.V.  
Proc. Nº 1511/20  
Fls. 22  
Resp.

*interfere na gestão administrativa do Município - Inexistência de vício de iniciativa - Regra de polícia administrativa imposta a todos, indistintamente Criação de obrigação que não implica inconstitucionalidade - III. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO A regulamentação de lei insere-se na competência privativa do Poder Executivo - A fixação de prazo para regulamentação ofende o princípio da separação dos poderes Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual Inconstitucionalidade, todavia, limitada a esse ponto - Ação julgada parcialmente procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2150318-05.2016.8.26.0000)*

De tal sorte que ao tratar da matéria em conformidade com a repartição de competências constitucionais, o projeto amolda-se aos entendimentos jurisprudenciais.

Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, visto que trata de matéria de competência do Município e de iniciativa geral, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 28 de maio de 2020.

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

(ACP)