



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 346/2022

Assunto: Emenda 03 ao Projeto de Lei nº 57/2021 – Dá nova redação aos arts. 1º e 2º e inclui os arts. 5º ao 10 ao Projeto, que "dá nova redação ao artigo 2º, inciso XVII, e 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'.

Emenda de autoria do Vereador Gabriel Bueno.

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

Trata-se de parecer jurídico relativo à emenda em epígrafe que "Dá nova redação aos arts. 1º e 2º e inclui os arts. 5º ao 10 ao Projeto, que "dá nova redação ao artigo 2º, inciso XVII, e 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', nos seguintes termos:

Lei 5.597/2018	Projeto de Lei nº 57/2021	Emenda 03 ao Projeto de Lei nº 57/2021
<p>Art. 2º Para efeitos desta lei, considera-se:</p> <p>I- Faixa de Viela Sanitária (FVS): faixa com ate 3,00m (três metros) de</p>	<p>Artigo 1º. Altera o inciso XVII do artigo 2º, que passa a ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 2º...</p>	<p>Artigo 1º. Altera os incisos I e XVII, incluem os parágrafos primeiro e segundo, todos do artigo 2º, passando este a ser a seguinte redação:</p> <p>Art. 2º...</p> <p>I- Faixa de Viela Sanitária (FVS): faixa com ate 3,00m (três metros) de largura instituída dentro de um lote</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p><i>largura instituída dentro de um lote em favor da Prefeitura Municipal de Valinhos, onde foi ou serão executadas obras de implantação de rede de esgoto e passagem de água pluvial;</i></p> <p>(...)</p> <p><i>XVII- 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.</i></p>	<p><i>XVII - 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 dos terrenos.</i></p>	<p><i>em favor da Prefeitura Municipal de Valinhos, onde foi/ou serão executadas obras de implantação de rede de esgoto e passagem de água pluvial e rede de abastecimento de água tratada;</i></p> <p><i>XVII - 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 dos terrenos, <u>submetido à análise técnica para aprovação;</u></i></p> <p><i>§1º - Aplicam-se as disposições do presente diploma legal apenas às construções já existentes que contenham pontos de apoio na faixa de viela.</i></p> <p><i>§2º - Para a regularização de ocupação sobre a faixa de viela sanitária o proprietário ou legítimo possuidor deverá protocolar requerimento junto ao Departamento de Águas e Esgoto de Valinhos (DAEV), no prazo de até 06 (seis) meses, contados do início da vigência</i></p>
--	--	---



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

		<p>da presente lei. Após esse prazo, a redação se dará: “XVII - Entende-se por obra, qualquer tipo de construção, aterro, projeção e cobertura que não contenham pontos de apoio dentro da faixa de viela, inclusive no alinhamento de divisa dos terrenos, submetido à análise técnica para aprovação”.</p>
<p>Art. 4º A Prefeitura Municipal de Valinhos poderá licenciar obra sobre a faixa de viela sanitária mediante prévia anuência do DAEV.</p> <p>Parágrafo único. O licenciamento da obra ocorrerá após o proprietário ou possuidor assinará declaração e termo de assunção de responsabilidade de acordo com o parâmetro estabelecido no Anexo III desta Lei.</p>	<p>Artigo 2º. Altera o parágrafo único do artigo 4º, que passa a ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 4º...</p> <p>Parágrafo único. O licenciamento da obra ocorrerá após o proprietário ou possuidor assinar a TERMO DE DECLARAÇÃO E ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADE EM RAZÃO DO USO E OCUPAÇÃO DA FAIXA DE VIELA SANITÁRIA E/OU FAIXA DE SERVIDÃO, bem como do MEMORIAL DESCRITIVO, de acordo com os</p>	<p>Artigo 2º. Dá nova redação ao artigo 4º, suprime o parágrafo único e acrescenta os parágrafos 1º e 2º, passando este ter a seguinte redação:</p> <p>Art. 4º - O Departamento de Águas e Esgoto de Valinhos (DAEV) poderá licenciar ou autorizar obra sobre a faixa de viela.</p> <p>§1º - Quando houver rede de esgoto e/ou distribuição de água tratada, a licença dependerá de prévia anuência do DAEV. Caso a faixa de viela sanitária passe pela rede de água pluvial, o Departamento de Águas e Esgoto de Valinhos (DAEV)</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

	<p><i>parâmetros estabelecidos, respectivamente, no Anexo II e no Anexo III desta Lei.</i></p>	<p>submeterá a licença ou autorização, também à anuência da Prefeitura Municipal de Valinhos.</p> <p><i>§2º - O licenciamento da obra ocorrerá após o proprietário ou legítimo possuidor firmar declaração e termo de assunção de responsabilidade, conforme parâmetros estabelecidos no Anexo II, desta Lei o qual, após a assinatura e pagamento da taxa de registro, o Departamento de Águas e Esgoto de Valinhos (DAEV) providenciará o registro deste termo, perante o Cartório de Títulos e Documentos, conforme artigo 221 do Código Civil;</i></p>
	<p>Artigo 3º. <i>Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.</i></p>	
<p>Art. 5º...</p> <p>§ 3º <i>A contratação que se refere o parágrafo anterior deverá ser feita em até três dias úteis contados da data de</i></p>		<p>Artigo. 5º - <i>Dá nova redação ao parágrafo 3º, do Art. 5º:</i></p> <p>§3º - <i>A contratação a que se refere o § anterior está sujeita à fiscalização do DAEV e deverá ser efetuada</i></p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p><i>notificação emitida pelo DAEV.</i></p>		<p><i>em até 3 (três) dias úteis, contados da data de notificação emitida pelo DAEV.</i></p>
<p>Art. 6º Caso seja constatada pela fiscalização a irregularidade nos terrenos, os proprietários ou possuidores terão prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data de recebimento da Intimação, para o cumprimento das exigências legais, sob pena de multa.</p> <p>Parágrafo único - O Intimado poderá interpor defesa por escrito ao setor competente no prazo de 05 (cinco) dias úteis a contar da data do recebimento ou ciência da Intimação.</p>		<p>Artigo. 6º - <i>Dá nova redação ao Art. 6º:</i></p> <p>Artigo 6º - <i>O proprietário responde por todos e quaisquer danos provocados nas redes de esgoto, implantadas na Faixa de Viela Sanitária e/ou Faixa de Servidão.</i></p> <p>§1º - <i>Os custos gerados pela execução de serviços de demolição/remoção das construções ou ocupações existentes sobre a Faixa de Viela Sanitária e/ou Faixa de Servidão, por parte do DAEV, serão cobrados utilizando-se o método de custeio por absorção.</i></p> <p>§2º - <i>O DAEV, desde que haja condições técnicas para execução de redes de esgoto, pelo método não destrutivo, através de firma especializada no ramo; poderá autorizar a contratação, ficando todos os custos e demais encargos</i></p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

		<p><i>sob responsabilidade do proprietário.</i></p> <p>§3º - <i>Em razão das construções e/ou ocupações existentes sobre a Faixa de Viela Sanitária e/ou Faixa de Servidão, a rede de esgoto poderá sofrer danos e provocar umidade, refluxo de esgoto, trincas e outras avarias no imóvel da F.V.S. e/ou F.S. e imóveis vizinhos. Neste caso o PROPRIETÁRIO assume total responsabilidade por todos e quaisquer danos eventualmente causados ao seu imóvel e/ou de terceiros.</i></p> <p>§4º - <i>Todos os acessórios das redes de esgoto deverão estar aparentes e livres para eventuais manutenções. Tampões de PV e PI, pontos de inspeções e caixas de registro deverão estar rentes ao piso acabado. Não será permitido acabamento de piso e depósito de materiais que os obstruam.</i></p> <p>§5º - <i>Havendo necessidade de executar a implantação de redes de esgoto, substituição, manutenção e</i></p>
--	--	---



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

		<p><i>reparos das mesmas, caberá ao proprietário demolir/remover qualquer tipo de construção ou ocupação existente sobre a F.V.S. e/ou F.S.. O prazo para executar o que for determinado será de até 3 (três) dias úteis contados da data da notificação emitida pelo DAEV. Caso o proprietário não tome providencias no prazo estipulado o DAEV executará o serviço e o cobrará mediante diária de cobrança baseada no método de custeio por absorção, conforme previsto no inciso I.</i></p> <p>§6º - <i>O proprietário do imóvel da Faixa de Vela Sanitária e/ou Faixa de Servidão deverá dar passagem livre às águas pluviais proveniente dos lotes vizinhos, conforme dispõe a Lei Federal.</i></p> <p>§7º - <i>O proprietário do imóvel assume total responsabilidade por todos e quaisquer danos provocado nas construções existentes (imóvel próprio e de terceiros), oriundos de</i></p>
--	--	---



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

		<p>vazamentos surgidos nas redes de esgoto, que tenha sido provocado pela inexistência de rede coletora de águas pluviais ou pela forma inadequada de escoamento da mesma dentro do lote.</p> <p>§8º - O proprietário do imóvel assume total responsabilidade por todos e quaisquer danos provocados nas construções existentes (imóvel próprio e de terceiros), oriundos de vazamentos surgidos nas redes de esgoto, provocados por raízes de árvores, trepadeiras, arbustos, ou quaisquer outras plantas.</p> <p>§9º - O proprietário, herdeiros, sucessores permitirá a entrada de funcionários do DAEV para fiscalização e/ou manutenção das redes de esgoto, conforme esta Lei Municipal.</p> <p>§10 - O proprietário, por si, seus herdeiros ou sucessores, obrigam-se a dar ciência da existência do Termo de Declaração e Assunção de</p>
--	--	--



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

		<p><i>Responsabilidade em toda e qualquer transação do imóvel, inserido no documento correspondente (contrato de compra e venda escritura, etc.) cópia do Termo de Declaração e Assunção de Responsabilidade.</i></p> <p>§11 - <i>O DAEV, com as devidas custas recolhidas pelo proprietário, providenciará o registro deste termo junto ao Cartório de Títulos e Documentos, conforme artigo 221 do Código Civil.</i></p> <p>§ 12 - <i>Este instrumento constitui-se em título executivo extrajudicial segundo o artigo 784, inciso II, do Código de Processo Civil, sendo certo que as obrigações de fazer e de não fazer constantes do presente instrumento estarão sujeitos ao regramento contido nos artigos 771 e seguintes do mesmo diploma legal.</i></p> <p>§13 - <i>Este termo não autoriza a adoção, por parte do proprietário, de posturas exclusivamente municipais</i></p>
--	--	---



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

		<p>definidas na Lei Municipal n. 2.977 de 16 de julho de 1.996, que dispõe sobre o Código de Obras;</p> <p>§14 - Caso seja constatada pela fiscalização do DAEV ou da Prefeitura Municipal a irregularidade nos terrenos, os proprietários ou possuidores terão prazo de 15 (quinze) dias, a contar da data de recebimento da intimação, para o cumprimento das exigências legais, sob pena de multa.</p>
<p>Art. 7º (...)</p> <p>§3º Decorridos os prazos legais e constatada pela fiscalização a não execução dos serviços, os valores das multas serão inseridos na Dívida Ativa, e o processo remetido à Secretaria de Assuntos Jurídicos e Institucionais para os procedimentos legais cabíveis.</p>		<p>Artigo 7º Dá nova redação ao parágrafo 3º do Art. 7º:</p> <p>§ 3º - Decorridos os prazos legais e constatadas pela fiscalização a não execução dos serviços, os valores das multas serão inscritos em Dívida Ativa, sujeitos aos procedimentos legais cabíveis.</p>
<p>Art. 9º Para a regularização de</p>		<p>Artigo 8º - Dá nova redação ao Art. 9º:</p> <p>Artigo 9º - Exclui o Item 4,</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p><i>ocupação sobre uma faixa de viela sanitária (FVS) o proprietário ou possuidor desse terreno deverá protocolar pedido no DAEV, conforme anexo I.</i></p>		<p><i>renumerar os itens seguintes e da nova redação aos Itens 5 e 6, todos do Anexo I:</i></p> <p><i>Anexo 1...</i></p> <p>5) <i>Certidão do Cartório de Registro de Imóveis (Transcrição ou Matrícula atualizada), extraída do Cartório de Registro nos últimos trinta dias (será anexado ao protocolo a via original ou cópia autenticada). Caso o imóvel não esteja no nome do proprietário, deverá ser apresentado Escritura Pública ou contrato de compra e venda com firma reconhecida das partes compradoras e vendedoras;</i></p> <p>6) <i>Planta simplificada, ou baixa, ou Projeto arquitetônico, caso exista. Em caso de inexistência, apresentar croqui;</i></p>
		<p>Artigo 10 - <i>Inclui o campo de assinaturas do Presidente e Diretor Jurídico no Anexo II, da Lei nº 5.597/18. Caso a regularização refira-se a águas pluviais, tais assinaturas competem ao Secretário de Obras e ao Diretor de</i></p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

		<i>Infraestrutura Urbana, bem como, exclui os itens de 3.5 aos 7 por tratar-se de obrigações.</i>
--	--	---

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 jurídicos passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

No que tange aos projetos de emendas o Regimento Interno desta Casa de Leis assim estabelece:

Art. 140. Emenda é a correção apresentada a um dispositivo de projeto de lei ou de resolução.

*§ 1º. **Emenda supressiva é a que manda suprimir, em parte ou no todo, o artigo do projeto.***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

§ 2º. Emenda substitutiva é a que deve ser colocada no lugar do artigo.

§ 3º. Emenda aditiva é a que deve ser acrescentada aos termos do artigo.

§ 4º. Emenda modificativa é a que se refere apenas à redação do artigo, sem alterar a sua substância.

§ 5º. A emenda apresentada à outra emenda denomina-se subemenda.

Art. 141. Não serão aceitos substitutivos, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.

§ 1º. O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.

§ 2º. Da decisão do Presidente caberá recurso ao Plenário, a ser proposto pelo autor do projeto ou do substitutivo ou emenda.

Destarte, verifica-se que o projeto de emenda em apreço atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, não havendo óbice regimental na sua tramitação.

No concernente aos aspectos formais 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, desde que observe posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto à necessidade de planejamento prévio consubstanciado em participação popular e realização de estudos técnicos por se tratar de matéria de cunho urbanístico.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Noutro aspecto, *data máxima vênia*, vislumbramos inconstitucionalidade dos arts. 2º, 5º, 6º (§§ 1º, 2º, 5º, 9º e 11), da emenda por adentrarem em matéria de competência privativa do Chefe do Executivo, porquanto tencionam impor obrigações e/ou dispor sobre atos de gestão do Departamento de Águas e Esgoto de Valinhos (DAEV), bem como do art. 10 que visa impor atribuição a servidores públicos, vulnerando os arts. 5º, 24, § 2º, 47, incisos II e XIV, todos da Constituição Bandeirante, de observância obrigatória pelos municípios, *in verbis*:

- **Constituição do Estado de São Paulo**

“Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”

“Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

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; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos”

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

(...)

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;”

A esse respeito, 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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 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)*

Nesse sentido colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que refletem o entendimento remansoso da jurisprudência pátria ao estabelecer a competência privativa do Poder Executivo quando o tema é fixação de atribuições a órgãos públicos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 6.193, de 11 de agosto de 2021, do Município de Catanduva, que "dispõe sobre desconto no lançamento de imposto sobre serviços de qualquer natureza fixo e taxa de fiscalização e funcionamento, no âmbito do Município de Catanduva, e dá outras providências". Benefícios fiscais concedidos a empresas que tiveram suas atividades suspensas, total ou parcialmente, em razão da pandemia do Covid-19. PRELIMINAR AFASTADA. Lei tributária que já exauriu seus efeitos. O interesse quanto à discussão sobre a constitucionalidade dos benefícios fiscais concedidos não se esvaziou, pois as normas impugnadas produziram efeitos que, caso reconhecida a invalidade dessas normas,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*poderão eventualmente ser revistos. ISENÇÃO TRIBUTÁRIA. Ausência de inconstitucionalidade formal decorrente de vício de iniciativa. Entendimento consagrado pelo E. STF de que a competência para iniciar processo legislativo sobre matéria tributária não é privativa do Poder Executivo. Inocorrência de criação de despesa sem a correspondente previsão de custeio. INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. A isenção parcial concedida pela legislação aos empresários que foram prejudicados pelas restrições impostas pelo Poder Público para enfrentamento da pandemia de Covid-19 objetiva minorar os impactos econômicos advindos desse período. Pode mesmo o Poder Público criar meios para mitigar os efeitos nefastos, sofridos tanto pelos agentes econômicos quanto pela população em geral, da redução da atividade econômica que foi infligida nos últimos anos. **MATÉRIAS INSERIDAS NA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO. Não pode o Poder Legislativo estipular atribuições a órgãos públicos. Violação aos artigos 5º e 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade, todavia, limitada aos artigos 3º e 5º da lei vergastada. INAPLICABILIDADE AO CASO DO ARTIGO 113 DO ADCT. Lei impugnada que não foi precedida do estudo de impacto financeiro. Embora o artigo 113 do ADCT, como regra geral, seja aplicável aos Municípios, a lei em comento, editada no contexto do enfrentamento à pandemia de Covid-19, está abrangida na exceção disposta no artigo 167-D da Constituição Federal. Afastada a preliminar, ação julgada parcialmente procedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2206405-05.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/06/2022; Data de Registro: 13/07/2022)

Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 2.234, de 13 de outubro de 2021, do Município de Braúna, que "institui a obrigatoriedade de estabelecimentos públicos e privados voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental a capacitarem seu corpo docente e funcional em noções básicas de primeiros socorros". **VÍCIO DE INICIATIVA. Legislação que, ao criar obrigação a ser observada por todas as instituições, inclusive as públicas, dispôs sobre a atribuição de órgãos públicos, matéria efetivamente de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Lei que interfere na gestão administrativa do Município. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO E VIOLAÇÃO À SEPARAÇÃO DOS PODERES. A definição da forma de realização de atividades ligadas às atribuições dos servidores públicos municipais imiscui-se no âmbito da chamada reserva da administração. Situação que deve ser definida diretamente pelo Chefe do Poder Executivo.** Fixação de prazo para regulamentação da lei. Ofensa ao princípio da separação dos poderes. Inconstitucionalidade (a) da expressão "públicos e", constante do caput do artigo 1º e do § 2º do artigo 2º, (b) da expressão "ou responsabilização funcional e patrimonial, quando tratar-se de creche ou estabelecimento público", inserida no inciso III artigo 3º, e (c) do artigo 4º, todos da Lei n. 2.234, de 13 de outubro de 2021, do Município de Braúna. Ação parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2245585-28.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/06/2022; Data de Registro: 01/07/2022)Grifo nosso.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.245/2022 DO MUNICÍPIO DE CATANDUVA, A QUAL DISPÕE SOBRE INCLUSÃO DO QUESITO ETNIA/COR NOS FORMULÁRIOS E SISTEMAS DE INFORMAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL – INICIATIVA PARLAMENTAR – INTERFERÊNCIA EM ATOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E TRATAMENTO DA ESTRUTURA E DAS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, MATÉRIAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA É RESERVADA EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º E 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", C.C. 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – APLICAÇÃO DO TEMA 917 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DEFINIDO EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2064259-04.2022.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 22/06/2022; Data de Registro: 23/06/2022) Grifo nosso.

Por derradeiro, quanto ao aspecto gramatical e lógico, em atenção aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, cumpre atentar, respeitosamente, para a necessidade de modificação da ementa, haja vista as alterações que se pretende promover, bem como sugerir a inclusão do número da lei que se pretende alterar (Lei nº 5.597, de 10 de janeiro de 2018) nos artigos do projeto. Ainda, vislumbramos a necessidade de alteração do art. 1º da emenda, especificamente no que tange à pretendida inclusão do § 2º ao art. 2º da Lei nº 5.597/2018, porquanto



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

estabelece conceito distinto do constante no inciso XVII do mesmo art. 2º, e de alteração da sequência numérica dos artigos do projeto de emenda.

Ante todo o exposto, *s.m.j.* reiterando o Parecer DJ nº 164/2020 (doc. anexo), complementar ao Parecer DJ nº 128/2020, concluímos que a emenda em comento poderá reunir condições de legalidade e constitucionalidade, desde que observe posicionamento do Tribunal de Justiça de São Paulo quanto à necessidade de planejamento prévio consubstanciado em participação popular e realização de estudos técnicos e cunho urbanístico. Contudo, em relação aos art. 2º, 5º, 6º (§§ 1º, 2º, 5º, 9º e 11) e 10, opinamos pela inconstitucionalidade pelas razões supracitadas. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, 26 de setembro de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinado digitalmente



C.M.V.
Proc. Nº 1511/20
Fls. 05
Resp. _____

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) ✓



C.M.V.
Proc. Nº 1511, 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, aterro, 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. 1511, 2P
Proc. Nº
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 viela 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 viela, 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)



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)



C.M.V.
Proc. Nº 1511, 20
Fls. 12

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. [assinatura]

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)



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) X



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 1511, 20
Fls. 16
Resp. [assinatura]

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)



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)



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



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)

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)




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)



C.M.V.
Proc. Nº 1511/20
Fls. 27
Resp. [assinatura]

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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
Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)



C.M.V.
Proc. Nº 1511/20
Fls. 23
Resp. 

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 – Aatoria 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

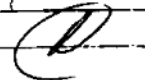
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “Dá nova redação ao Artigo 2º - Inciso XVII da Lei nº 5.597 de 10.01.2018 que ‘Dispõe sobre o escoamento de águas pluviais e dá outras providências’” de autoria dos Vereadores **Aldemar Veiga Junior e Mauro de Sousa Penido** solicitado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



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. 1511, 20
Proc. Nº
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) ***



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)



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)



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]



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)



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.

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
Rusp. 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 AEAUV, 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 1319/20
Fls. 34
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 inserta 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. P

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. _____

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

planejamento e estudo técnico, bem como de participação comunitária.

Cumprido 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 obargada 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 1544/20
Fis. 38
Rcsp.

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, 20
Fls. 39
FCSO. [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 do mencionado artigo 180, inciso II, da Constituição Paulista (...). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com

(ACP) ✓



C.M.V.
Proc. Nº 1511, 20
Fls. 40
Resp.

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
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)