



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 113/2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 44/2024 - *“Institui o Programa ‘Imóvel Dez’, que visa à regularização de edificações e lotes desdobrados irregularmente com edificações construídas em desacordo com as normas municipais e dá outras providências”.*

Autoria do Vereador Aldemar Veiga Junior.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe *“institui o Programa ‘Imóvel Dez’, que visa à regularização de edificações e lotes desdobrados irregularmente com edificações construídas em desacordo com as normas municipais e dá outras providências”.*

Consta da justificativa do projeto:

A presente medida tem como objetivo a regularização de edificações e lotes desdobrados irregularmente, para que alcance muitas famílias, comércios e pequenas indústrias, inclusive para que sejam autorizados a desdobrá-los ou subdividi-los em lotes com testada mínima de 5,00m (cinco metros) e área não inferior a 125,00m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), dimensão essa trazida, por analogia, das disposições oriundas da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ‘que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano’, atendendo aos casos já consolidados em nosso município, desde que repetidas as demais exigências legais.
(...)

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo que seus fundamentos podem ou não ser utilizados pelos nobres Edis integrantes da Comissão.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Verifica-se que o projeto tem por objetivo a instituição de programa para regularização de edificações e lotes desdobrados irregularmente e de edificações construídas em desacordo com as normas municipais, nos seguintes termos:

Art. 1º. É instituído no âmbito do município de Valinhos o Programa “Imóvel Dez”, cuja finalidade é a regularização de edificações e lotes desdobrados ou desmembrados irregularmente, bem como as construções edificadas em desacordo com as normas municipais vigentes, concluídas ou em estágio avançado de construção, desde que constatada a sua existência comprovada por meio da verificação pelo levantamento aerofotogramétrico realizado no ano de 2023 pelo município.

Nessa perspectiva, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

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

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

(...)

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

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

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

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

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

O conceito de interesse local encontramos na doutrina:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

No que tange à competência para deflagração, cumpre trazer à baila divergência jurisprudencial no âmbito do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quanto à existência de vício de iniciativa acerca da matéria. Nesse sentido, pela inconstitucionalidade:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 9.995, de 25 de setembro de 2017, que "dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no município de Santo André e dá outras providências" – Texto legal que traz autorização ao Poder Executivo para regularizar edificações clandestinas e irregulares – Norma que apresenta os parâmetros que devem ser seguidos para permitir ou não a regularização e os procedimentos a serem adotados no âmbito da Prefeitura – Matéria que integra a gestão administrativa e as regras de direito urbanístico, que se encontram na função típica do Poder Executivo – Iniciativa de lei pelo Poder Legislativo sobre o tema que ofende o princípio da separação de poderes – Modulação dos efeitos - Necessidade - Eficácia da declaração de inconstitucionalidade a partir do deferimento da liminar - Ação procedente.(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2038296-33.2018.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/03/2019; Data de Registro: 14/03/2019). (Grifo nosso).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade acolhido. Lei Municipal nº 9.809/2016 do Município de Santo André, **que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e irregulares no Município de Santo André e dá outras providências. Aresto embargado reconheceu a inconstitucionalidade da Lei nº 9.995/2017 do Município de Santo André, por vício de iniciativa.** Decisão proferida com supedâneo no julgamento de procedência prolatado por este Órgão Especial na ADI nº 2038296-33.2018.8.26.0000, que igualmente tratou da regularização de construções clandestinas e irregulares no Município de Santo André. Embargos manejados pela Procuradoria Geral de Justiça. Alegação de omissão. Ausência de pronunciamento quanto ao aduzido no parecer ministerial de haver inconstitucionalidade por falta de prévio planejamento e participação popular em matéria de direito urbanístico. Direito urbanístico. **Necessidade de prévio planejamento e participação comunitária. Ausente demonstração nesse sentido. Violação aos artigos 144, 180, inciso II, 181, § 1º, e 191 da Constituição Estadual.** Embargos acolhidos para acolher a arguição de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 9.809/2016 de Santo André, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas.*

(TJSP; Embargos de Declaração Cível 0047336-39.2019.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Santo André - 2ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 30/09/2020; Data de Registro: 02/10/2020). (Grifo nosso).

Denota-se que as leis do Município de Santo André foram declaradas inconstitucionais ora pelo vício de iniciativa, ora pela necessidade de prévio planejamento e participação comunitária exigidos pela Constituição do Estado de São Paulo.

De outro modo, a E. Corte de Justiça possui entendimento pela ausência de vício de iniciativa em projetos de regularização urbana, corrente a qual nos filiamos. Vejamos o que restou decidido pela Corte Bandeirante:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito do Município de Joanópolis que pretende a declaração de inconstitucionalidade do art. 40, e seus parágrafos, da Lei Complementar nº 34, de 14 de fevereiro de 2022, que "dispõe acerca das metragens dos recuos obrigatórios mínimos entre edifícios urbanos". Aditamento do pedido da ação direta feito pela Procuradoria Geral de Justiça, para incluir a totalidade da mencionada Lei, o qual foi deferido pelo Desembargador Relator. **Norma urbanística está situada no âmbito da competência legislativa concorrente.** Competência do Município para legislar sobre matéria urbanística. Ausência de vício formal. Efetiva participação popular no processo legislativo em questão. Ação julgada improcedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2074577-46.2022.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/06/2023; Data de Registro: 29/06/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 1.697/2021, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a regularização de construções no perímetro urbano da Municipalidade. Vício de iniciativa. Inocorrência. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Separação dos poderes. Inconstitucionalidade. A norma local impõe obrigações concretas à Administração Municipal. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Falta de participação popular e estudo prévio. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Necessidade de estudo prévio. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Ocorrência. Inexistem motivos razoáveis a fundamentar a instituição do benefício – regularização automática de construções (art. 2º) – exclusivamente em favor de interessados que a erigiram até o ano de 2016 e cujos projetos ainda não foram aprovados (art. 1º). A discriminação legal carece de fundamento lógico. Caracterizada afronta aos arts. 111 e 144 da Constituição Estadual. Ausência de estimativa de impacto orçamentário e



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

financeiro. Norma não cuida – diretamente – de desoneração fiscal. Não infringência ao art. 113, do ADCT. Constitucionalidade. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2286618-95.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/04/2022; Data de Registro: 02/05/2022)

Nessa ordem de ideias, a princípio, no que tange à competência infere-se que a matéria disciplinada no projeto - regularização urbana - não se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

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

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

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

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

Contudo, da leitura dos artigos 5º, 10 e 11 vislumbra-se ofensa à reserva de administração (princípio da separação de poderes), porquanto dispõem sobre requisitos atinentes ao processo administrativo, bem como ao instituírem obrigações ao Poder Executivo.

Acerca da reserva de administração, segue entendimento doutrinário¹:

A liberdade de conformação do legislador encontra limites no texto constitucional. Entre esses limites, costuma-se apontar, no Direito Comparado, a existência da denominada “reserva de administração” como um verdadeiro “núcleo funcional da administração ‘resistente’ à lei”. Daí a Constituição, em situações específicas, determinar que o tratamento de determinadas matérias fica adstrito ao âmbito exclusivo da Administração Pública, não sendo lícita a ingerência do parlamento.

¹ Disponível em: <<https://www.emagis.com.br/area-gratuita/que-negocio-e-esse/reserva-geral-de-administracao-versus-reserva-especifica-de-administracao/>>. Acesso em: 17/04/2024.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A reserva de administração pode ser dividida em duas categorias:

a) reserva geral de administração: fundamenta-se no princípio da separação de poderes e significa que a atuação de cada órgão estatal não pode invadir ou cercear o “núcleo essencial” da competência dos outros órgãos, cabendo exclusivamente à Administração executar as leis, especialmente no exercício da discricionariedade administrativa; e

b) reserva específica de administração: quando a Constituição destaca determinadas matérias, submetendo-as à competência exclusiva do Poder Executivo.

No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já reconheceu a existência de um verdadeiro princípio constitucional da reserva de administração, com fulcro no princípio da separação de poderes, cujo conteúdo impediria “a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo”. No caso levado ao conhecimento e julgamento da Suprema Corte, entendeu-se pela inconstitucionalidade da declaração pelo Legislativo da nulidade de concurso público realizado pelo Executivo por suposta violação às normas legais, pois uma declaração dessa natureza revelaria o exercício de autotutela que só poderia ser exercida com exclusividade por quem realizou o certame (Enunciado 473 da súmula predominante do STF).” (OLIVEIRA, Rezende, R. C. Curso de Direito Administrativo, 6ª edição, p. 267. Grifo nosso.

Perpassado o debate acerca da iniciativa, insta mencionar que em projetos de natureza urbanística a Constituição do Estado de São Paulo exige a apresentação de estudos técnicos e participação popular. Seguem julgados do E. TJ/SP:

I. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 6.797, de 01 de junho 2016, do Município de Bauru, que dispõe sobre a regularização de construções perante a Prefeitura Municipal. II. Ausência de prévio planejamento e de efetiva participação popular no processo legislativo. Exigência constitucional quanto à adoção de tais medidas em normas de direito urbanístico. Infringência aos artigos 180, caput, e inciso II, 181, caput e §1º, e 191, todos da Constituição



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

do Estado. Diversos precedentes deste Órgão Especial. III. Ação julgada procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2134014-91.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/11/2017; Data de Registro: 10/11/2017) (Grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 2.751, de 12 de janeiro de 2016, do Município de Ribeirão Preto, que "dispõe sobre regularização de construções, e dá outras providências" – Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular, exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 144, 180, inciso II, 181 e 191, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2227144-72.2016.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 22/06/2017). (Grifo nosso).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº 112, de 17 de julho de 2015, do Município de Campinas que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e/ou irregularidades na cidade – Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular, exigências reservadas às situações indicadas no artigo 181 da Constituição Estadual - Violação aos artigos 47, incisos II e XIV, 144, 180, inciso II, 181 e 191, todos da Constituição Estadual - Modulação dos efeitos (ex nunc). Pedido procedente, com modulação.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2007245-72.2016.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 11/05/2016; Data de Registro: 13/05/2016). (Grifo nosso).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Complementar nº 210 de 20 de abril de 2.011, do Município de Cravinhos, que altera a Lei Complementar nº 192/2010, do mesmo Município, e dispõe sobre a regularização de construções e reformas de imóveis no Município de Cravinhos e dá outras providências — Violação do princípio da separação dos poderes - Configuração de ato de gestão administrativa - Invasão de competência do poder executivo — Inexistência de estudo e planejamento prévio Participação das comunidades interessadas - Inocorrência - Violação dos arts. 5º, caput, 144, 180, I e II da Constituição do Estado de São Paulo - Ação Procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0121042-36.2011.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/11/2011; Data de Registro: 01/12/2011). (Grifo nosso).

Ainda, cabe ressaltar que em caso semelhante ao da proposição em análise, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2188461-58.2019.8.26.0000, em face de Lei do Município de Valinhos que tratava da prorrogação de prazo para desdobro e subdivisão de terrenos em determinados loteamentos, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu pela inexistência de vício de iniciativa, entretanto, julgou a lei inconstitucional diante da necessidade de audiência pública e estudos técnicos por tratar-se de matéria de direito urbanístico, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal nº 5.882, de 14 de agosto de 2019, do Município de Valinhos, que altera a redação do artigo 18 da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, a qual, por sua vez, dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências. Questão prejudicial suscitada. Lei que, embora de efeitos concretos, não teve a eficácia exaurida. Preliminar rechaçada. Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2188461-58.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/08/2020; Data de Registro: 21/08/2020)*

No mesmo sentido:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar Municipal nº 280, de 17.07.2020, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Egr. Supremo Tribunal Federal. Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2188536-63.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.030/2019, DO MUNICÍPIO DE LAGOINHA QUE ALTERA O ZONEAMENTO DE BAIRROS DO MUNICÍPIO - MATÉRIA URBANÍSTICA DE INTERESSE LOCAL PARA A QUAL O MUNICÍPIO POSSUI COMPETÊNCIA – RECONHECIMENTO, ENTRETANTO, DE VÍCIO FORMAL PELA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE LOCAL NO PROJETO DE LEI - OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 180, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - AÇÃO PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2071427-28.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 15/07/2021)

Em seguimento, s.m.j., da leitura do **art. 8º** verifica-se que o dispositivo **enuncia hipótese de renúncia de receita** devendo, assim, observar o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001) (Vide ADI 6357)(**Grifo nosso**)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, **concessão de isenção em caráter não geral**, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (Grifo nosso)

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Ainda, impende ressaltar posicionamento da Suprema Corte nacional acerca da extensão da aplicação do art. 113, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) aos Estados e Municípios, estabelecendo a necessidade de apresentação de estimativa do impacto orçamentário e financeiro nas proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou impliquem em renúncia de receita, *in verbis*:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Vejamos algumas decisões da Suprema Corte acerca do tema:

ADI 6118

Órgão julgador: **Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. EDSON FACHIN

Julgamento: 28/06/2021

Publicação: 06/10/2021

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI N.º 1.238, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*SERVIDORES DA AGÊNCIA DE DEFESA AGROPECUÁRIA. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS **ARTIGOS** 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E **113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT**. A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CRFB. O **ARTIGO 113 DO ADCT** DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.*

1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal.

2. O artigo 113 do ADCT estende-se a todos os entes federativos. Precedentes.

3. A normas impugnadas tratam de Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Agência de Defesa Agropecuária do Estado de Roraima”, instituindo mobilidade na carreira, prevendo cargos de provimento efetivo e em comissão, remuneração para o regime de plantão, progressão horizontal e vertical, concessão de adicionais de interiorização, de qualificação, de fiscalização e de penosidade, além de fixar o vencimento básico, e normas conexas à sua efetivação. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário.

4. Considerando que a norma produziu efeitos e permitiu o pagamento de verbas de natureza alimentar e considerando a dúvida inicial quanto ao alcance da norma da Constituição Federal, presentes os requisitos do art. 27 da Lei n.º 9.868/99, de modo que, a fim de preservar a segurança jurídica, propõe-se a modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade a partir da data da publicação da ata do presente julgamento.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

5. Ação direta parcialmente conhecida e, na parte conhecida, pedido julgado procedente, a fim de declarar inconstitucionais os artigos 4º, incisos II e IV; 6º, parágrafo único; 8º; 10 a 13; 19 a 21; 26; 28 a 30; 32 a 34; 36; 37; 39 a 49; 55 a 57; e os Anexos I a III, todos da Lei nº 1.238, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc.

ADI 6102

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ROSA WEBER

Julgamento: 21/12/2020

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO FINANCEIRO. LEI Nº 1.237, DE 22 DE JANEIRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. **PLANO DE CARGOS, CARREIRAS E REMUNERAÇÕES DOS SERVIDORES PÚBLICOS EFETIVOS DA ÁREA ADMINISTRATIVA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE RORAIMA – UERR.** ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E **113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT.** A AUSÊNCIA DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NÃO IMPLICA INCONSTITUCIONALIDADE. IMPEDIMENTO DE APLICAÇÃO DA LEI CONCESSIVA DE VANTAGEM OU AUMENTO DE REMUNERAÇÃO A SERVIDORES PÚBLICOS NO RESPECTIVO EXERCÍCIO FINANCEIRO. NÃO CONHECIMENTO DA AÇÃO DIRETA QUANTO À SUPOSTA VIOLAÇÃO DO ARTIGO 169, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. **O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.** CONHECIMENTO PARCIAL DA AÇÃO E, NA PARTE CONHECIDA, JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO. 1. A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade. Precedentes. Ação direta não conhecida quanto à suposta violação do artigo 169, § 1º, da Constituição Federal. **2. O artigo 113 do ADCT tem caráter nacional e irradia obrigações a todos os entes federativos. Precedentes. 3. A Lei nº 1.237/2018 do Estado de Roraima cria e altera despesas obrigatórias de forma a gerar**



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. 4. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou o pagamento a servidores. O caráter alimentício das verbas auferidas demonstra a inviabilidade de ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e preservar a boa-fé objetiva. 5. Conhecimento parcial da ação direta e, na parte conhecida, julgado procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade formal da Lei nº 1.237, de 22 de janeiro de 2018, do Estado de Roraima.

No mesmo sentido, colacionamos decisão da Corte Paulista:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.398, de 28 de abril de 2020, do Município de Mogi Guaçu, de iniciativa parlamentar, autorizando o Poder Executivo a parcelar o recolhimento do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis ITBI, a qualquer título, sem incidência de juros e correção monetária. Observância ao art. 113 do ADCT. Inocorrência. Inconstitucionalidade. Ação objetiva. Causa de pedido aberta. Obrigação de estimativa de impacto orçamentário e financeiro nos casos em que a lei implique renúncia de receita. **Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal, aplicando o art. 113, do ADCT, a todos os entes federativos. Revisão do posicionamento deste C. Órgão Especial adotando a linha superiormente fixada.** Ação procedente. (TJSP. ADI nº 2.197.983-75.2020.8.26.0000. Relator Des. Evaristo dos Santos. Data do julgamento: 17/11/2021)*

Destarte, consoante entendimento jurisprudencial, o art. 113 do ADCT aplica-se a todos os entes da federação, sendo requisito de validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais à instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

E, adentrando na matéria objeto de análise, segue posicionamento do E. TJ/SP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 913/2021, DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, A QUAL ISENTA DO PAGAMENTO DE TAXA A REGULARIZAÇÃO DE AMPLIAÇÕES OU CONSTRUÇÕES DE ÁREAS DE ATÉ 100M², A REGULARIZAÇÃO DE TELHEIROS OU A REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES CLANDESTINAS OU IRREGULARES COM ÁREAS DE ATÉ 100M² - LEI QUE DISPÕE SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA E NÃO ORÇAMENTÁRIA, EMBORA TENHA REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO MUNICIPAL – INICIATIVA LEGISLATIVA CONCORRENTE ENTRE OS PODERES LEGISLATIVO E EXECUTIVO – INCIDÊNCIA DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM REGIME DE REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 682 – ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES, VÍCIO DE INICIATIVA, USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA OU INVASÃO DA FUNÇÃO DO PREFEITO MUNICIPAL – INOCORRÊNCIA – INSTITUIÇÃO PELA LEI, PORÉM, DE RENÚNCIA DE RECEITA – NECESSIDADE DE ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO PREVISTO NO ART. 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS, APLICÁVEL A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS, CONFORME ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – TEMA 484; CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTS. 144 E 297 - AUSÊNCIA – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA – NOVA ORIENTAÇÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA A LIMINAR CONCEDIDA.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172146-81.2021.8.26.0000; Relator (a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/04/2022; Data de Registro: 25/04/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 5.936/2019, DO MUNICÍPIO DE VALINHOS – INICIATIVA PARLAMENTAR – REDUÇÃO DE BASE DE CÁLCULO DE TAXA DE LICENÇA PARA APROVAÇÃO DE PROJETOS DE OBRAS E REGULARIZAÇÃO DE CONSTRUÇÕES – AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT E ART. 144 CE - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – RECONHECIMENTO. 1. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Municipal 5.936, de 27 de novembro de 2019, do Município de Valinhos. Redução de base de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*cálculo de taxa de licença para aprovação de projetos de obras e regularização de construções. Vício de iniciativa inexistente (Tema nº 682 do STF). 2. Processo legislativo. **Renúncia de receita. Necessidade de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Afronta ao artigo 113 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal. Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Necessidade de equilíbrio orçamentário que se estende a todos os entes federados, e com maior intensidade nos Municípios, que possuem alternativas menores de receita. Existência de vício formal. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2281123-41.2019.8.26.0000; Relator (a): Décio Notarangeli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 27/01/2022)

Por fim, no que tange à observância aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, cumpre salientar que o art. 14 do projeto faz alusão a penalidades previstas na LM nº 6.573/2023 (institui o Plano Diretor Municipal de Valinhos e dá outras providências). Porém, s.m.j., compulsando o Plano Diretor não constam penalidades a serem aplicadas na hipótese, a concluir pela inobservância ao disposto no art. 11, II, *g*, da LC nº 95/98.

Ante todo o exposto, ressalvados os artigos 5º, 10 e 11, conclui-se que o projeto **poderá** reunir condições de constitucionalidade, desde que observados os procedimentos formais em matéria urbanística estabelecidos pela Constituição Estadual, consoante os fundamentos acima articulados baseados no posicionamento jurisprudencial albergado. Sobeja, ainda, ressalva quanto à necessidade de apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro, em razão da isenção



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

tributária preconizada no art. 8º da proposição, em atendimento ao art. 113, do ADCT.
E, no que tange à legalidade, remanesce a observação atinente ao art. 14, do projeto.

No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 18 de abril de 2024.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica