



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 72/2025.

Processo Legislativo nº 1266/2025.

Assunto: Projeto de Lei nº 61/2025 – “Revoga o inciso IV do artigo 27 da Lei nº 6.574, de 29 de dezembro de 2023, que ‘dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos e dá outras providências’”.

Autoria do Vereador: Aldemar Veiga Junior.

À Comissão de Justiça e Redação,

Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que menciona revogar o inciso IV do artigo 27 da Lei nº 6.574, de 29 de dezembro de 2023, que *‘dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos e dá outras providências’*, nos seguintes termos:

Lei nº 6.574/2023	Projeto de Lei nº 61/2025
Art. 27. Para pedido de Diretrizes Urbanísticas o interessado deverá protocolar pedido na Prefeitura Municipal contendo, no mínimo: (...) IV - Certidão Negativa de Débitos Imobiliários;	Art. 1º. É revogado o inciso IV, do artigo 27, da Lei nº 6.574/2023.
	Art. 2º. Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação.

De proêmio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ressalta-se, ainda, que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo¹ não fundamentando decisão proferida pelas comissões e/ou nobres vereadores.

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 competência para promover o adequado ordenamento territorial, vejamos o inciso VIII, do art. 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

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

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

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

(...)

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;”

Na doutrina encontramos o conceito de interesse local:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município 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 tocante à **competência para deflagrar o processo legislativo** destacamos que não se trata de matéria de iniciativa privativa do Prefeito, conforme



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o projeto neste aspecto atende os preceitos legais em relação à regra de iniciativa:

- **Lei Orgânica do Município**

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

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

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

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

IV - abertura de créditos adicionais.

- **Constituição do Estado de São Paulo**

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.

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,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

Nessa ordem de ideias, a princípio, no que tange à competência para deflagração, infere-se que a matéria disciplinada no projeto 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 de 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 Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Noutro aspecto, cumpre observar que o projeto visa impedir a chamada “*sanção política*”, em outras palavras tenciona coibir meio indireto coercitivo de cobrança, no caso a exigência de certidão negativa de débitos fiscais municipais para obtenção de licença de obra.

A esse respeito, colacionamos entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

Tema 856

(...)

II - É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos.

Súmula 547

Enunciado

Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Súmula 323

É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.

Súmula 70

Enunciado

É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DE ISS-QN PARA LIBERAÇÃO DE "HABITE-SE" DE IMÓVEL. SANÇÃO POLÍTICA. IMPOSSIBILIDADE DO USO DE MEIOS COERCITIVOS PARA COMPELIR AO PAGAMENTO DE TRIBUTOS. PRECEDENTES. NATUREZA JURÍDICA DO "HABITE-SE": SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO". (STF, ARE 1181820 AgR-terceiro, relator(a): Cármen Lúcia, 2ª Turma, julgado em 05/11/2019, Processo Eletrônico DJe-256 DIVULG 22-11-2019 PUBLIC 25-11-2019).

No mesmo sentido, colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigos 8º, inciso III, 'c', 14 e 15 da Lei nº 13.558, de 14 de abril de 2003, que exigem a comprovação de quitação do ISS – Imposto sobre Serviços, para a regularização de edificação e concessão de "habite-se" no Município de São Paulo – Meio de coação ao pagamento da dívida - Ofensa aos artigos 5º, incisos XIII, LIV, LV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como aos artigos 111 e 144 da Constituição Bandeirante – Violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade - Incidente acolhido, com a consequente declaração de inconstitucionalidade dos artigos 8º, inciso III, 'c', 14 e 15 da Lei nº 13.558/2003 (TJSP; Incidente De Arguição de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Inconstitucionalidade Cível 0038938-06.2019.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/06/2020; Data de Registro: 11/06/2020)

*"AGRAVO DE INSTRUMENTO — **Decisão que indeferiu pedido de liminar que pretendia que a análise do processo de emissão de 'habite-se' ao empreendimento 'Parque Joinville' se desse independentemente da apresentação da certidão negativa de débitos (CND) exigida pelo artigo 88 da Lei Complementar nº 5/1992 da Municipalidade de Jundiaí** — Administração Pública que tem à sua disposição medidas judiciais e extrajudiciais próprias à cobrança direta dos valores a ela devidos, no bojo das quais se asseguram os meios necessários à satisfação dos débitos em face dela constituídos ao mesmo tempo em que se preservam os direitos e as garantias do contribuinte — **Recurso provido**".*

(TJSP; Agravo de Instrumento 2012625-03.2021.8.26.0000; relator (a): Aliende Ribeiro; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí – Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 05/02/2021; Data de Registro: 05/02/2021).

*ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 6º, inciso IV, da Lei nº 4.261, de 04 de novembro de 2015, do Município de Guarujá que **exige a apresentação da certidão de tributos do imóvel, emitida pela Prefeitura Municipal de Guarujá, para obtenção do Alvará de Regularização Imobiliária e da Carta de "Habite-se"** – Afirmação da Câmara suscitante, de que referido dispositivo padece de vício de inconstitucionalidade, pois a **exigência de condicionamento do pagamento de tributo para a expedição de alvará e "habite-se" é uma forma indireta de se cobrar tributos sem a garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, nos termos do artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal – Meio coercitivo indireto de cobrança, também chamado de sanção política** – Inconstitucionalidade – Precedentes da Suprema Corte e deste Colendo Órgão Especial – Ofensa aos artigos 5º, incisos XIII, LIV, LV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal – Arguição*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

acolhida. Acolhe-se a arguição para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º, inciso IV, da Lei nº 4.261, de 04 de novembro de 2015, do Município de Guarujá.

(TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0015110-15.2018.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Guarujá - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/08/2018; Data de Registro: 03/08/2018)

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

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 14 de março de 2025.

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

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica