



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



Parecer DJ nº 176/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 084/2016 – Autoria Vereador José Henrique Conti –  
“Estabelece normas para a contenção de enchentes em novos Loteamentos e  
Condomínios”

*À Diretora Jurídica*

*Dra. Ana Cláudia Mariante*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que  
“estabelece normas para a contenção de enchentes em novos Loteamentos e  
Condomínios” de autoria do Vereador José Henrique Conti, solicitado pelo Presidente  
da Comissão de Justiça e Redação.

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

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

A proposição visa impor medidas administrativas relativas às  
construções de loteamentos e condomínios visando a contenção de águas de chuva.

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no  
rol previsto na Constituição Federal:

*[Handwritten signature]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*(...)*

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

O conceito de interesse local encontramos nas definições do mestre

Hely Lopes Meirelles:

*"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 ofensa à autonomia local." (Direito Municipal Brasileiro)*

+



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



Ademais a Lei Orgânica em seu art. 5º inc. IX e inc. XX preconiza:

*“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;*

*(...)*

*XX - estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;”*

Novamente recorrendo aos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles

temos:

*“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, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a polícia 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 as quatro funções sociais –*

*Handwritten signature and initials.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*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 realizem, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local.” (Direito Municipal Brasileiro)*

A matéria versada no projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses cuja competência é privativa do Executivo conforme estabelece a Constituição Bandeirante de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o princípio da simetria:

**“Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia 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 artigo 47, XIX;
- 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;

f  
R



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

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

Muito embora o assunto trate de matéria urbanística relacionada com o uso e ocupação do solo, não interfere na ordenação urbana, razão pela qual não demanda realização de planejamento e estudos técnicos, refere-se à disciplina do direito de construir. Assim, cuida de matéria não reservada à iniciativa do poder executivo, portanto, não viola os arts. 180, II e V e 181 *caput* da Constituição Estadual:

**“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, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(...)

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;”

**“Artigo 181** - Lei municipal estabelecerá, em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.”

Handwritten signature and initials.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



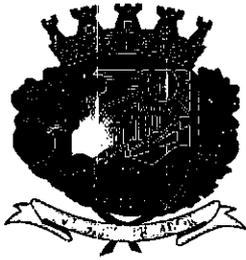
O projeto trata de matéria afeita ao poder de polícia, mais especificamente, ao poder de polícia das construções, alterando regras para a apresentação de projetos de regularização e sanções administrativas:

*"A polícia das construções efetiva-se pelo controle técnico funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene e funcionalidade da obra segundo sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade, expresso nas normas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.*

*(...) As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e intimidação, principiam, geralmente, com a multa e se escalonam em penalidades mais graves como a interdição de atividade, o fechamento de estabelecimento, a demolição de construção, o embargo administrativo de obra a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação de localização de indústrias e comércio em determinadas zonas, a apreensão, em face da situação irregular do bem (TJSP, RT 741/257), e tudo o mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, desde que estabelecido em lei ou regulamento.*

*Estas sanções, em virtude do princípio da auto executoriedade de ato de polícia, são impostas e executadas pela própria Administração em procedimentos administrativos compatíveis com as exigências do interesse público. O que se requer é a legalidade da sanção e sua proporcionalidade à infração cometida ou dano que a atividade causa à coletividade ou ao próprio Estado. As sanções do poder de polícia são aplicáveis aos atos ou condutas individuais que, embora não constituam crime, sejam inconvenientes ou nocivos à coletividade, como previstas na norma legal. E o mesmo fato pode gerar, juridicamente, pluralidade de ilícitos e de sanções administrativas." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro)*

Handwritten signature and initials in the bottom right corner.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



Nesse sentido temos os entendimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, senão vejamos:

*"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Impugnação da Lei 3.770 de 27 de maio de 2015, do município de Mirassol, que disciplina sobre a exigência do uso de calçamento permeável nos passeios públicos de futuros loteamentos, condomínios e conjuntos habitacionais a serem implantados no município. Ausência de vício formal de inconstitucionalidade por usurpação de competência e de ofensa ao princípio de separação de poderes. Lei municipal que trata de matéria correlata. Norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE. Previsão legal que apenas tratou de tema de interesse geral da população local, pertinente ao uso e ocupação do solo urbano, inserido, portanto, na competência legislativa comum dos poderes Legislativo e Executivo. Ausência de aumento de despesas ao erário público. Norma de cunho administrativo em consonância com a Constituição Estadual e Federal. Ação julgada improcedente.*

*(...) Segundo o art. 30, I, da Constituição Federal compete ao Município "legislar sobre assuntos de interesse local" e, ademais, conforme o art. 144, da Constituição Estadual, cabe a este ente determinar a sua auto organização.*

*In verbis: Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*Segundo a lição de Hely Lopes Meirelles: "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros Editores, 2014, pp. 760/761).*

*No presente caso, como bem ressaltado pela D. Procuradoria Geral de Justiça em seu parecer, trata-se de matéria de competência comum ou concorrente, não havendo que se falar em exclusividade de iniciativa reservada ao Poder Executivo.*

*Destarte, não se pode constatar a existência de reserva da Administração, já que a matéria objeto da lide não se amolda em qualquer das disposições que permitem, excepcionalmente, a emissão de atos normativos pelo chefe do Poder Executivo sem interferência do Poder Legislativo.*

*A lei impugnada não tratou de matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, bem como não houve ofensa ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera administrativa.*

*Inexiste, portanto, inconstitucionalidade por vício de iniciativa ou violação ao princípio da separação de poderes.*

*Este C. Órgão Especial, inclusive, já adotou posicionamento acerca da ausência de inconstitucionalidade de lei municipal que versava sobre matéria semelhante à ora analisada, in verbis:*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 4.208, de 7 de fevereiro de 2014, que obrigou a existência de pavimentação permeável em estacionamentos abertos de veículos, no âmbito do Município de Atibaia Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada*

*Handwritten initials and signature in the bottom right corner.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta Previsão legal que apenas tratou de tema de interesse geral da população local, pertinente ao uso e ocupação do solo urbano, inserido, portanto, na competência legislativa comum dos poderes Legislativo e Executivo Ato normativo impugnado, ademais, que não acarreta nova despesa aos cofres públicos e nem sequer implica em atribuição à Administração Municipal, obrigando apenas aos particulares Precedente desta Corte Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (Relator(a): Paulo Dimas Mascaretti; Comarca: São Paulo; Órgão julgador: Órgão Especial; Data do julgamento: 30/07/2014; Data de registro: 01/08/2014)

Ante o exposto, forçoso concluir que inexistente invasão da esfera de competência do Poder Executivo pelo Legislativo e, por consequência, ofensa aos artigos 5º e 25 da Constituição Estadual, uma vez que não há criação de despesas para os cofres públicos e nem criação de novos serviços a impactar a administração municipal.

Não se trata de regime de concessão ou permissão de serviços públicos, mas de mera regra para contribuir com o meio ambiente e desenvolvimento sustentável. A norma ora impugnada não versa sobre conteúdo específico (reitere-se, sobre concessão ou permissão), mas genérico e, portanto, circunscrito ao âmbito concorrente de atuação da Câmara dos Vereadores.

A Lei Municipal ora questionada possui tão somente o intuito de atender aos interesses ambientais. Não se trata de disciplinar o modo restringido de construção naquela cidade, mas sim de garantir que diminuam ou, ao menos, estabilizem os alagamentos e poças provenientes da impermeabilidade criada pelo progresso humano." (Direta de Inconstitucionalidade nº 2135870-61.2015.8.26.0000)



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



*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE SANTANA DE PARNAÍBA – LEI MUNICIPAL Nº 3.481, DE 16 DE JULHO DE 2015, QUE REGULAMENTA A CONSTRUÇÃO DE RESERVATÓRIOS DE ÁGUA DE CHUVA NOS EMPREENDIMENTOS PARTICULARES NO ÂMBITO DE SANTANA DE PARNAÍBA - INEXISTÊNCIA DE RESERVA DO PODER EXECUTIVO PARA SUA INICIATIVA ATO NORMATIVO QUE SE REFERE AO DIREITO DE CONSTRUIR EM EMPREENDIMENTOS PARTICULARES, MAS QUE NÃO INTERFERE NO ORDENAMENTO URBANÍSTICO DA CIDADE - CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÃO AOS PARTICULARES NA ELABORAÇÃO DE PROJETOS ARQUITETÔNICOS COM PREVISÃO DE INSTALAÇÃO DE DISPOSITIVO PARA A CAPTAÇÃO DE ÁGUAS DE CHUVA - CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA – AÇÃO IMPROCEDENTE."* (Direta de Inconstitucionalidade nº 2240914-69.2015.8.26.0000)

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.788 DE 09 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE CAIEIRAS LEGISLAÇÃO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE OBRIGA A INSTALAÇÃO DE DISPOSITIVO PARA CAPTAÇÃO DE ÁGUAS DE CHUVA EM PROJETOS DE CONSTRUÇÃO DE IMÓVEIS RESIDENCIAIS, COMERCIAIS E INDUSTRIAIS OBRIGAÇÃO IMPOSTA TAMBÉM AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES NESTE PONTO AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 25 E 47, II E XIV E 144 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE DA EXPRESSÃO "ÓRGÃOS PÚBLICOS". Ação direta de inconstitucionalidade procedente em parte."* (Direta de Inconstitucionalidade nº 2189326-23.2015.8.26.0000)

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

x  
pd



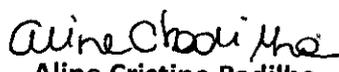
**CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS**  
ESTADO DE SÃO PAULO



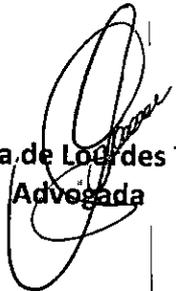
Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

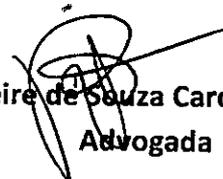
É o parecer.

D.J., aos 03 de junho de 2016.

  
Aline Cristine Padilha  
Advogada

Revisado e de acordo:

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Advogada

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Advogada



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

À Comissão de Justiça e Redação,

Segue para apreciação, parecer da lavra da advogada Aline Cristine Padilha que em analisando o PL nº 84/2016 de autoria do vereador José Henrique Conti opinou por sua legalidade e constitucionalidade, cujas razões contidas, por seus próprios fundamentos e sem adentrar no mérito da questão, esta subscritora reitera neste momento, para o que for determinado.

Valinhos, 10 de junho de 2016

Ana Claudia Marante  
Diretoria Jurídica