



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

Parecer nº 104/2019 – (Apoio Legislativo)

Assunto: Veto nº 23/19 - Total – Jurídico - Projeto de Lei nº 77/19 – Autoria Todos os Vereadores – “Acrescenta o inciso III e altera a redação do parágrafo único do artigo 18 da Lei nº 4186 de 10 de outubro de 2007”

À Presidência

Trata-se de parecer jurídico relativo ao veto total do Senhor Prefeito ao Projeto de Lei nº 77/19 que “Acrescenta o inciso III e altera a redação do parágrafo único do artigo 18 da Lei nº 4186 de 10 de outubro de 2007”.

As razões do veto foram apresentadas no prazo estabelecido no art. 54 da Lei Orgânica, justificando que a aprovação da lei é inconstitucional.

Assim sendo passo a tecer minhas considerações.

A competência legal da Câmara para apreciação do veto consta do art. 27 do Regimento Interno e do art. 54 da Lei Orgânica em simetria com a Constituição Federal.

O veto é parte da fase constitutiva do processo legislativo, a qual compreende a deliberação e a sanção, ou seja, é a fase de estudo e deliberação sobre o projeto proposto. Tal fase se completa com a apreciação, pelo Executivo, do texto aprovado pelo Legislativo.

Trata-se de intervenção do Executivo na construção da lei, em respeito ao princípio de freios e contrapesos consagrado na sistemática constitucional.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Sendo que esta apreciação tanto pode resultar no assentimento ou sanção quanto na recusa ou o veto.

O veto pode ter por fundamento a inconstitucionalidade e a ilegalidade da proposição ou a sua inconveniência. No primeiro caso temos o veto jurídico. No segundo caso temos o veto político que envolve uma apreciação de vantagens e desvantagens, julgando a proposição como contrária ao interesse público.

**Sendo que o caso em tela configura-se na hipótese de veto total jurídico por inconstitucionalidade.**

**As razões do veto, em síntese, fundamentam-se em vício de iniciativa, alteração do zoneamento urbano, descumprimento do Estatuto da Cidade, criação de atribuições às Secretarias.**

Quanto ao primeiro aspecto apontando como inconstitucionalidade as razões expostas no veto restringiram-se a apontar que houve invasão de poderes ofendendo o art. 5º da Constituição Estadual.

Todavia, a proposição vetada não tratou de matéria cuja competência exclusiva seja do Executivo senão vejamos.

Segundo a "Teoria da Divisão de Poderes" ou "Sistema de Freios e Contrapesos" consagrada por Montesquieu em seu livro "O Espírito das Leis", baseado nas obras "Política" de Aristóteles e "Segundo Tratado do Governo Civil" de John Locke sistematiza-se a divisão de poderes, estabelecendo a autonomia e os limites de cada poder. Essa divisão clássica é prevista no artigo 2º da Constituição Federal:

*"Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, de acordo com esse sistema cada poder, Legislativo, Executivo e Judiciário, é autônomo e deve exercer determinada função, controlada pelos outros poderes, sendo então independentes e harmônicos entre si. Nesse contexto o Poder Legislativo tem a função típica de legislar e fiscalizar, ao passo que o Poder Executivo administra.

Nesse sentido a Lei Orgânica do Município estabelece quais são os projetos cuja iniciativa é privativa do Prefeito:

*"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."*

O Executivo assevera que o projeto de lei alteraria o zoneamento urbano cuja matéria seria de sua competência privativa tendo em vista que haveria a necessidade de análises por técnicos pertencentes ao quadro da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.

Ademais, pondera que diante do desenvolvimento dos estudos referentes a alterações no Plano Diretor, a proposição estaria suplantando etapas, posto que não houve análise da comunidade e nem dos conselhos municipais.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Pois bem, preconiza a Constituição Federal:

*"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 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)

Desta feita, a proposição visa alterar somente o desdobro de lotes, sem quaisquer alterações no zoneamento urbano.

O desdobro pode ser conceituado como uma subdivisão de determinado lote, mantendo-se sua natureza, diversamente do desmembramento que se caracteriza pela subdivisão de gleba em lotes, bem como, difere-se do loteamento



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

que é a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, conforme previsões da Lei Federal nº 6766/79 que “dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências”.

Outrossim, a própria Lei Municipal nº 4186/2007 já estabelecia em seu art. 2º as definições de desdobro, lote e previa suas modificações:

*“XV. DESDOBRO: é a subdivisão de lote em lotes ou gleba em glebas (desde que a gleba subdividida se mantenha com dimensão superior a três vezes o mínimo da área de lote previsto para a zona), observadas as disposições legais vigentes;”*

*“XXXVI. LOTE: a área de terra resultante do arruamento e loteamento de gleba, de desmembramento ou modificativo de lotes;”*

*“XXXVIII. MODIFICATIVO DE LOTES: é a alteração da situação de um lote ou glebas de terreno, sem alteração das definições de sua origem, podendo ser efetuados através de desdobro, anexação ou unificação;”*

Destarte temos a previsão contida na Lei Municipal nº 2978/96 que dispõe sobre o parcelamento urbano no âmbito municipal:

### *“DAS MODIFICAÇÕES DO PROJETO APROVADO*

*Art. 20. O projeto poderá sofrer pequenas alterações técnicas quanto à demarcação de lotes ou servidões administrativas, desde que não modifiquem as áreas de equipamentos públicos e de preservação.”*

Segundo a doutrina a matéria da proposição enquadra-se na competência municipal da seguinte forma:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*“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, 16<sup>a</sup> ed.)*

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*



# 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 direito que não implica inconstitucionalidade II. VÍCIOS FORMAIS LIGADOS AO PROCESSO LEGISLATIVO - Prescindibilidade de instrumento formal de planejamento - Questão 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)

Outrossim, desde a promulgação da Lei 4186/2007, foram editadas as Leis nº 4545/2010, nº 4646/2010, nº 4698/2011, nº 4738/2011, nº 4803/2012, nº 4980/2014, nº 5242/2016, nº 5637/18 todas alterando o diploma legal.





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

As razões do veto reiteram que o projeto tendeu a alterar o zoneamento e que por tal razão deveria atender aos preceitos da Lei Federal nº 102257/2001, Estatuto da Cidade, no que tange à participação popular, especialmente com a realização de audiência pública.

Pois bem, a obrigatoriedade da realização de audiência popular está contida no art. 40 parágrafo quarto inc. I referente aos processos de elaboração de plano diretor o que no caso em tela não se aplica:

*“A audiência pública é ideal para ouvir-se a população, a comunidade diretamente ligada ao problema em questão, bem como ouvir a indicação de alternativas para o problema, as quais serão apresentadas pelos próprios atores sociais envolvidos.*

*Esse processo democrático não submete o Poder Público à vontade da sociedade, porém, por meio dele, soluções para problemas sociais podem ser encontradas, por meio do diálogo.*

*As audiências públicas detêm um papel fundamental em uma sociedade que anseia por uma democracia participativa e não representativa, nos exatos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.*

*Cumpre ressaltar que o instituto da audiência pública não faz parte do processo legislativo constitucionalmente previsto. A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, prevê o processo legislativo nos artigos 61 a 69. Entretanto, o legislador constituinte fez questão de mencionar a importância da participação da população em algumas decisões, como é o caso da previsão de audiência pública pelas comissões do Congresso Nacional, conforme o artigo 58, § 2.º: Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; Considerando o princípio constitucional da simetria, as regras emanadas a Constituição no processo legislativo federal se aplicam também nas casas legislativas estaduais e municipais.

(...)

A (des)necessidade de audiências públicas como critério formal para alterações legislativas referente a plano diretor municipal Inicialmente cumpre ressaltar que o instituto da audiência pública não faz parte do processo legislativo constitucionalmente previsto.

A Lei 10.257/2001, que estabeleceu o Estatuto da Cidade, e que veio regularmentar os artigos 182 e 183 da Constituição vigente, deixou claro em seu artigo 40 que a realização de audiência pública se dá quando no momento da ELABORAÇÃO do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação. Não reporta-se, entretanto a casos de revisão ou modificação da organização urbanística por meio de lei. Utilizou o termo elaborar, que significa criar em destaque para os municípios que mesmo após a CF/88 ainda não tinham leis criando regras urbanísticas em 2001, quando da promulgação do Estatuto.

(...)

Sobre a questão do Município permitir, por exemplo, maior uso do solo urbano (ex.: maior número de edifícios ou andares de edifício em determinada localidade), tal atitude faz parte da autonomia municipal constitucionalmente prevista para legislar. Em se tratando, no entanto, de uma grande alteração que atingisse toda a cidade, e toda a população estar-se-ia diante de um novo plano diretor, obviamente, o que de fato, justificaria uma audiência. Pequenas alterações não tem o condão de



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

### ESTADO DE SÃO PAULO

*invalidar a lei que não teve como precedente a audiência, visto que a audiência pública é uma faculdade e não um dever.*

*Assim, se a alteração legislativa foi inclusive unânime entre os vereadores, não há que se discutir sobre sua legalidade ou legitimidade, porque o tema é de competência municipal, e a lei é formalmente correta. E repita-se: audiência pública não faz parte do processo legislativo para que seja requisito de elaboração de lei. Sua ausência não pode enquadrar-se em vício forma.*

*STJ AgRg no Ag 641512 / PR ; AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO 2004/0161571-7, Min. Luiz Fux. 1ª Turma. 13/09/2005. [...]*

*Deveras, é lícito ao legislador, ao outorgar qualquer benefício tributário, condicionar o seu gozo. Tendo o legislador optado por delegar ao Poder Executivo a tarefa de estabelecer os contornos da isenção concedida, também essa decisão encontra amparo na sua autonomia legislativa. [...]*

*Somente se a Constituição Federal prevesse a exigência de audiência pública para o processo legislativo é que se poderia buscar algum vício constitucional na sua criação, tese esta que não se adequa ao caso em questão.” (A (DES)NECESSIDADE DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS COMO CRITÉRIO FORMAL PARA ALTERAÇÕES LEGISLATIVAS REFERENTE A PLANO DIRETOR MUNICIPAL, autoras Elaine Gonçalves Weiss de Souza e Mariana Barbosa de Souza, fonte: www.online.unisc.br)*

No tocante a este item as razões do veto novamente amparam-se na afirmativa de que o projeto de lei alteraria a ordenação do uso e da ocupação do solo cuja matéria seria de sua competência privativa tendo em vista que haveria a necessidade de análises por técnicos pertencentes ao quadro da Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Reiterando os fundamentos já expostos, respeitosamente, não se vislumbra hipótese de competência privativa haja vista que a proposição tratava de matéria inerente a desdobro de lotes sem interferência na ordenação do solo.

Outrossim, segundo a doutrina 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.)*

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo vem adotando os seguintes posicionamentos a respeito de matéria semelhante dos quais se extraem os



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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 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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*IMPESSOALIDADE NÃO DEMONSTRADA - AÇÃO IMPROCEDENTE.*" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2010946-07.2017.8.26.0000)

De tal sorte que, *permissa vênia*, não se verifica a configuração de inconstitucionalidade em conformidade com os entendimentos da jurisprudência pátria exarados pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e pelo Supremo Tribunal Federal.

Ante ao exposto, quanto às razões jurídicas do veto apresentadas não se vislumbra inconstitucionalidade, cabendo ao Plenário soberanamente a análise e apreciação do mérito do veto, nos termos do art. 54 parágrafo terceiro da Lei Orgânica do Município de Valinhos.

É o parecer.

D.J., aos 14 de junho de 2019.

  
Aline Cristine Padilha

Diretora Jurídica OAB/SP nº 167.795