

# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Parecer Jurídico nº 427/2021.**

**Assunto: Substitutivo ao Projeto de Lei nº 22/2021- Aatoria do Vereador Aldemar Veiga - “Altera a redação do artigo 18 da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, que ‘dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências’, na forma que especifica”.**

**À Comissão de Justiça e Redação**  
**Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Toloi**

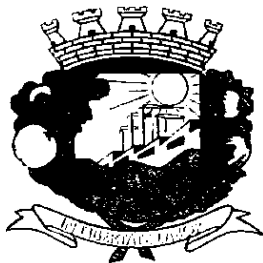
Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que *“Altera a redação do artigo 18 da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, que ‘dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências’, na forma que especifica”.*

*Ab initio*, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer **não tem força vinculante**, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

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

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

*“Art. 139. Substitutivo é o projeto apresentado por um Vereador ou Comissão para substituir outro já apresentado sobre o mesmo assunto.*

*Parágrafo único. Não é permitido ao Vereador apresentar substitutivo parcial ou mais de um substitutivo ao mesmo projeto.”*

Destarte, tendo em vista que o projeto de substitutivo atende aos dispositivos do Regimento Interno da Câmara, não vislumbramos óbice regimental na sua tramitação.

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:

*“Art. 5ª 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*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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:*

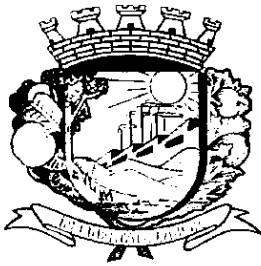
*I - legislar sobre assuntos de interesse local;"*

*"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 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,*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

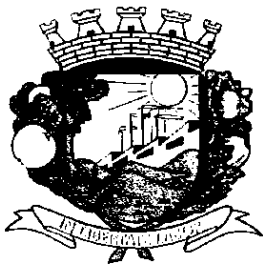
## ESTADO DE SÃO PAULO

*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)*

Acerca da matéria encontramos julgados da E. Corte Paulista referente a leis de regularização de construções clandestinas julgadas inconstitucionais por vício de iniciativa e também por ausência de prévio planejamento e participação comunitária, vejamos:

**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).

**INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. 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. Cabimento. Lei posterior (Lei nº 9.995/2017) que tratou do tema de forma idêntica, exceto em relação ao período de incidência, foi julgada inconstitucional em controle**



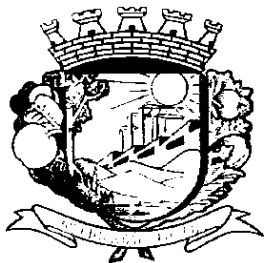
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*abstrato por este Órgão Especial. Vício de iniciativa. Ambos os diplomas legais são de autoria de vereador. Imposição de parâmetros e procedimentos a serem seguidos pelo Prefeito para regularização imobiliária. Matéria atinente à gestão administrativa e direito urbanístico. Função própria do Poder Executivo. Iniciativa do Legislativo ofende o princípio da separação dos poderes. Incidente acolhido para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.806/2016 do Município de Santo André. (TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade 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: 27/05/2020; Data de Registro: 30/05/2020). (Grifo nosso).*

*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).*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, as normas 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.

Na mesma toada, 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 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 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).***



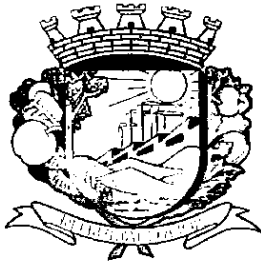
# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**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).**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Complementar nº112, de 17 de julho de 2015, de Campinas, que dispõe sobre a regularização de construções clandestinas e/ou irregularidades na cidade de Ibitinga e dá outras providências – Realização de audiência pública em conformidade com os preceitos da Constituição Estadual – Processos legislativos respectivos desprovidos de planejamento e estudo técnico de adequação das alterações impostas, bem como não submetidos à apreciação popular exigências constitucionalmente inerentes às normas de direito urbanístico contraste aos artigos 180, e 191 da Constituição Bandeirante - Precedentes Do C. Órgão Especial - Ação procedente, com modulação dos efeitos. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2114028-88.2016.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/09/2016; Data de Registro: 16/09/2016). (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**



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

**Constituição Estadual - Violação aos artigos 144, 180, inciso II, 181 e 191, da Constituição do Estado de São Paulo. Pedido precedente. (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).**

Entretanto, a alteração pretendida no projeto em comento foi analisada pelo Tribunal de Justiça do Estado, que declarou inconstitucional a Lei Municipal nº 5.882/2019, que alterava a redação do artigo 18 da Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007, nos mesmos moldes pretendidos no presente projeto, tão somente por ofensa ao artigo 180, inciso II, da Constituição do Estado de São Paulo, porquanto restou configurado vício formal no que refere à necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante, 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.*

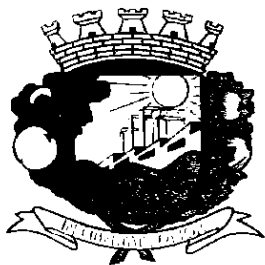
*Questão prejudicial suscitada. Lei que, embora de efeitos concretos, não teve a eficácia exaurida. Preliminar rechaçada.*

*Matéria de interesse local, inserida no âmbito do poder de polícia administrativa. Atuação da Câmara Municipal dentro de sua regular esfera de competência legislativa. 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,*





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO

*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. Adin nº 2188461-58.2019.8.26.0000. Relator Des. Geraldo Wohlers. Data de julgamento: 19/08/2020).*

Destarte, consoante entendimento da E. Corte Paulista na análise de lei desta urbe com idêntico teor restou consignada a imprescindibilidade de participação popular e comunitária, bem como da realização de estudos técnicos, durante o processo legiferante.

Por fim, no que tange à forma 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, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

Ante todo o exposto, amparados na decisão da E. Corte de Justiça Paulista na análise de lei com o mesmo teor, concluímos que o projeto **poderá** reunir condições de constitucionalidade desde que observado entendimento do Tribunal de Justiça do Estado acerca da necessidade de participação popular e comunitária, bem como de realização de estudos técnicos durante o processo legiferante. Sobre o mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer.

Procuradoria, aos 21 de outubro de 2021.

**Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa**  
**Procuradora - OAB/SP nº 308.298**