



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

**Parecer Jurídico nº 435/2022.**

**Assunto:** Substitutivo ao Projeto de Lei nº 57/2022 – “Dispõe sobre os parâmetros de contrapartida obrigatória para a participação dos empreendimentos imobiliários residenciais e não residenciais privados na ampliação e no melhoramento da infraestrutura urbana, do saneamento e de proteção ao Meio Ambiente do Município de Valinhos, na forma que especifica”.

**Substitutivo de Autoria do Vereador Gabriel Bueno.**

**À Comissão de Justiça e Redação,  
Exmo. Vereador Sidmar Rodrigo Toloi.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao Substitutivo ao Projeto de Lei nº 57/2022 que *“dispõe sobre os parâmetros de contrapartida obrigatória para a participação dos empreendimentos imobiliários residenciais e não residenciais privados na ampliação e no melhoramento da infraestrutura urbana, do saneamento e de proteção ao Meio Ambiente do Município de Valinhos, na forma que especifica”*.

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

Noutra quadra, 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 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

Considerando-se o aspecto constitucional, legal e jurídico, passa-se à **análise técnica** do projeto.

O Substitutivo em análise almeja dispor sobre os parâmetros de contrapartida obrigatória para a participação dos empreendimentos imobiliários residenciais e não residenciais privados na ampliação e no melhoramento da infraestrutura urbana, do saneamento e de proteção ao meio ambiente, nos seguintes termos:

| <b>Projeto de Lei nº 57/2022</b>   | <b>Redação proposta no Substitutivo nº01 ao PL nº 57/2022</b>   |
|--|---|
| <p><i>Art. 1º São estabelecidos parâmetros de contrapartida obrigatória de caráter pecuniário, para a participação dos empreendimentos imobiliários, residenciais ou não residenciais, privados na ampliação e no melhoramento da infraestrutura urbana do Município de Valinhos, com a finalidade de mitigar os impactos urbanos que os empreendimentos geram ao Município de Valinhos.</i></p> <p><i>§ 1º Consideram-se empreendimentos imobiliários aqueles projetados em imóveis com a finalidade de constituir parcelamento do solo, fracionamento do solo ou edificações para o exercício de atividades comerciais, industriais, de locação ou de serviços.</i></p> <p><i>§ 2º As regularizações fundiárias de interesse específico enquadram-se como empreendimentos imobiliários residenciais privados.</i></p> <p><i>§ 3º Não se enquadram como empreendimentos imobiliários residenciais:</i></p> <p><i>I - a unificação,</i></p> <p><i>II - a anexação,</i></p> <p><i>III - o desdobro,</i></p> <p><i>IV - os desmembramentos com até dez</i></p> | <p>Art. 1º. São estabelecidos parâmetros de contrapartida obrigatória para a participação dos empreendimentos imobiliários privados, residenciais ou não residenciais, na ampliação e no melhoramento da infraestrutura urbana, <b>do saneamento e da proteção ao Meio Ambiente no Município de Valinhos.</b></p> <p>Capítulo I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS</p> <p>Art. 2º. Para efeitos desta Lei, considera-se:</p> <p>I – Empreendimentos imobiliários privados: aqueles projetados em imóveis com a finalidade de constituir parcelamento do solo, fracionamento do solo ou edificações para fins residenciais e para o exercício de atividades comerciais, industriais, de locação ou de serviços;</p> <p>II – Ampliação e melhoramento de infraestrutura urbana, do saneamento e da proteção ao Meio Ambiente: conjunto de ações necessárias à compensação mitigatória dos impactos urbanos que os empreendimentos geram ao Município de Valinhos.</p> |



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

unidades

V - o projeto simplificado de construção unifamiliar.

§ 4º Nos projetos de empreendimentos não residenciais que prevejam ampliação ou regularização de edificações, cuja área total construída (área existente mais área ampliada/regularizada) **seja igual ou superior a 750 m<sup>2</sup> (setecentos e cinquenta metros quadrados)**, serão aplicadas as disposições deste Lei.

§ 5º Nos casos em que já tenha havido o pagamento da contrapartida sobre a construção inicial, o pagamento da contrapartida será proporcional a área construída da ampliação ou da regularização, não incidindo sobre a área total.

Art. 2º **A contrapartida obrigatória em pecúnia, objeto desta lei, independe dos valores de execução de obras e serviços decorrentes das diretrizes técnicas que serão fornecidas para a execução dos empreendimentos imobiliários de Valinhos e será integralmente depositada na conta do**

§ 1º. As regularizações fundiárias de interesse específico enquadram-se como empreendimentos imobiliários residenciais privados.

§ 2º. Não se enquadram como empreendimentos imobiliários residenciais:

I - a unificação,

II - a anexação,

III - o desdobro,

IV - os desmembramentos com até dez unidades,

V - o projeto simplificado de construção unifamiliar,

**VI - demolição de construções residenciais.**

§ 3º Nos projetos de empreendimentos não residenciais que prevejam ampliação ou regularização de edificações, cuja área total construída (área existente mais área ampliada/regularizada) **seja superior a 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados)**, serão aplicadas as disposições desta Lei.

§ 4º Nos casos em que já tenha havido o pagamento da contrapartida sobre a construção inicial, o pagamento da contrapartida será proporcional à área construída da ampliação ou da regularização, não incidindo sobre a área total.

Art. 3º. O cumprimento da contrapartida obrigatória se dará, **a critério do empreendedor** e observados os termos desta Lei:

**I - em pecúnia;**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para a execução de projetos e programas de melhoramento da infraestrutura urbana desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, desde que previamente apreciados e aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.**

*Art. 3º O valor da contrapartida obrigatória será calculado da seguinte forma:*

**I - para loteamentos: 0,15 Unidade Fiscal do Município de Valinhos por metro quadrado (UFMV/m<sup>2</sup>) da área útil do terreno;**

*II - para condomínios (horizontais ou verticais) não residenciais: 0,15*

*Unidade Fiscal do Município de Valinhos por metro quadrado (UFMV/m<sup>2</sup>) da área construída;*

**III - para edificações e regularizações de edificações não residenciais com área igual ou superior a 750,00 m<sup>2</sup>: 0,15 Unidade Fiscal do Município de Valinhos**

*por metro quadrado (UFMV/m<sup>2</sup>) de área construída;*

*IV - para condomínios (horizontais ou verticais) residenciais: 0,3 Unidade Fiscal do Município de Valinhos por metro quadrado (UFMV/m<sup>2</sup>) de área construída;*

**§ 1º O valor auferido para o pagamento da contrapartida obrigatória em pecúnia deverá ser revertido à conta bancária vinculada ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município, a partir do sétimo mês de expedição da Licença de Obras e será incluído no Termo de Execução de Obras, Serviços e Contrapartidas em Pecúnia lavrado na Secretaria de Assuntos Jurídicos e firmado entre o empreendedor e o Município de Valinhos.**

*§ 2º O valor devido será pago, preferencialmente, à vista podendo ser parcelado em até 24 (vinte e quatro) meses,*

**II – na execução de obras.**

§ 1º. A contrapartida obrigatória independe dos valores de execução de obras e serviços decorrentes das diretrizes técnicas que serão fornecidas para a execução dos empreendimentos imobiliários.

**§ 2º. Serão consideradas contrapartidas todas as obras constantes no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e no Relatório de Impacto de Trânsito (RIT), bem como as demais obras solicitadas nas diretrizes, excetuando-se aquelas relacionadas à infraestrutura básica destinada exclusivamente ao empreendimento imobiliário, assim compreendendo:**

**I - pavimentação asfáltica;**

**II – guias;**

**III – sistema de água e esgoto;**

**IV - energia elétrica;**

**V – galerias de água pluvial.**

§ 3º. As diretrizes técnicas compreendem o estudo de viabilidade técnica, considerando o aumento de infraestruturas ocasionado pelo empreendimento, a orientação quanto aos projetos a serem apresentados para aprovação e os estabelecimentos das regras para a execução e apresentação dos projetos.

**§ 4º. Poderão ser inclusos nas diretrizes técnicas a execução de serviço de destoca, reconstrução de passeio público e plantio de árvores, bem como a criação de um sistema de coleta e retenção inicial de águas pluviais, coletadas por telhados,**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

mediante

*atualização monetária pelo Índice Nacional da Construção Civil - INCC, a partir do sétimo mês da data da expedição da Licença de Obras.*

*§ 3º Havendo atraso no pagamento de qualquer das parcelas será aplicada multa de 20% (vinte por cento) e juros de 1% a.m. (um por cento ao mês).*

*§ 4º Ficando inadimplente o empreendedor por mais de trinta dias, a Licença de Obras poderá ser cancelada, notificando-se o Cartório de Registro de Imóveis.*

*§ 5º A liberação do Habite-se fica condicionada ao pagamento integral do valor da contrapartida.*

*§ 6º A área útil corresponde a área dos imóveis destinados à comercialização ou ao uso particular.*

*Art. 4º O empreendedor fica obrigado a apresentar, em favor do Poder Público Municipal, garantia do valor total do compromisso de Execução de Obras, Serviços e de pagamento de Contrapartidas em pecúnia que poderá ser pelos seguintes instrumentos:*

*I - contrapartida de seguro-garantia ou carta-fiança, tendo o Poder Público como beneficiário;*

*II - hipoteca de um ou mais bens imóveis de titularidade do empreendedor ou de terceiro anuente, cujo valor venal ou a soma dos valores venais sejam iguais ou superiores ao valor garantido;*

*III - caucionamento de no mínimo 10% (dez por cento) das unidades habitacionais do empreendimento, mediante a avaliação do custo de cada unidade, de forma que o somatório desse percentual tenha valor igual ou superior ao valor da garantia.*

*§1º O contrato de seguro-garantia ou de carta-*

**coberturas, terraços e pavimentos descobertos.**

**§ 5º. Os condomínios verticais e horizontais, residenciais ou comerciais, com até 50 unidades deverão obrigatoriamente cumprir a contrapartida em pecúnia, ficando dispensada a apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e do Relatório de Impacto de Trânsito (RIT).**

Art. 4º. O valor da contrapartida obrigatória será calculado da seguinte forma:

**I - para loteamentos: 0,1 Unidade Fiscal do Município de Valinhos por metro quadrado (UFMV/m<sup>2</sup>) da área útil do terreno;**

II - para condomínios (horizontais ou verticais) não residenciais: 0,15 Unidade Fiscal do Município de Valinhos por metro quadrado (UFMV/m<sup>2</sup>) da área construída total;

**III - para edificações e regularizações de edificações não residenciais com área igual ou superior a 5.000,00 m<sup>2</sup>: 0,15 Unidade Fiscal do Município de Valinhos por metro quadrado (UFMV/m<sup>2</sup>) de área construída;**

IV - para condomínios (horizontais ou verticais) residenciais: 0,3 Unidade Fiscal do Município de Valinhos por metro quadrado (UFMV/m<sup>2</sup>) de área construída total;

§ 1º. O cumprimento da contrapartida começará a partir do 9º (nono) mês da expedição da Licença de Obras e será incluído no Termo de Execução de Obras,



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*fiança é de direito privado, sem prejuízo de se sujeitar a determinados pressupostos do regime jurídico de direito público, e terá suas diretrizes estabelecidas pela Susep.*

*§ 2º O seguro-garantia ou a carta-fiança constitui-se no contrato de seguro firmado entre a sociedade seguradora e o empreendedor, em benefício do Município de Valinhos, visando garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo empreendedor perante o segurado no Termo de Compromisso de Execução de Obras, Serviços Pagamento de Contrapartidas em pecúnia.*

*§ 3º A garantia hipotecária e o caucionamento de unidades habitacionais serão firmados por escritura pública sempre que recair sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país, conforme disposições do art. 108 do Código Civil.*

**Art. 5º Os projetos de empreendimentos imobiliários residenciais e não residenciais que forem protocolados anteriormente a data da publicação desta lei terão o valor da contrapartida obrigatória calculado sobre 2,5% (dois e meio por cento) do valor de custo dos empreendimentos imobiliários, aferido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, na forma do Decreto nº 8.879, de 12 de fevereiro de 2015.**

*Art. 6º Esta Lei não se aplica:*

*I - às regularizações fundiárias urbanas de interesse social;*

*II - aos empreendimentos de interesse social, realizados pelo Poder Público.*

**III - aos empreendimentos não residenciais com área inferior a 750 m<sup>2</sup> (setecentos e cinquenta metros quadrados).**

*Art. 7º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, no que couber, para conferir eficácia e executoriedade.*

Serviços e Contrapartidas lavrado na Secretaria de Assuntos Jurídicos e firmado entre o empreendedor e o Município de Valinhos.

§ 2º. Caso o empreendedor desista da execução do empreendimento, nos termos previsto em lei, ficará o mesmo desobrigado a cumprir as obrigações constantes desta lei, rescindindo automaticamente o Termo de Compromisso de Execução de Obras, Serviços e Pagamento de Contrapartidas.

§ 3º. A desistência da execução do empreendimento deve ser comunicada ao Poder Público mediante comunicação formal devidamente protocolada na Prefeitura Municipal.

### **Capítulo II - DO CUMPRIMENTO DA CONTRAPARTIDA EM PECÚNIA**

**Art. 5º. Optando o empreendedor pelo cumprimento da contrapartida obrigatória em pecúnia, o valor calculado nos termos desta Lei será dividido na seguinte proporção:**

- I. 2/3 (dois terços) depositados integralmente na conta do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, para a execução de projetos e programas de melhoramento da infraestrutura urbana desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, desde que previamente apreciados e aprovados pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano;**
- II. 1/3 (um terço) depositados integralmente no Fundo Municipal de Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente (FUSAMA), para a**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 8º Esta lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial..*

*Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.*

**realização de estudos, projetos e obras nas áreas específicas de abastecimento de água, saneamento geral, sistemas de esgotos e proteção ao Meio Ambiente desenvolvidos pelo Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos (DAEV). Art. 6º. O valor calculado poderá ser parcelado em até 24 (vinte e quatro) meses, mediante atualização monetária anual do saldo devedor, conforme revisão da Unidade Fiscal do Município de Valinhos (UFMV).**

§ 1º. Caso o parcelamento previsto no caput exceda a data da conclusão do empreendimento imobiliário, a concessão do habite-se, sem prejuízo de outras exigências já previstas em lei, ficará condicionada à apresentação, em favor do Poder Público Municipal, de garantia no valor equivalente ao saldo devedor do compromisso de Execução de Obras, Serviços e de pagamento de Contrapartidas, que poderá ser pelos seguintes instrumentos:

I - contrapartida de seguro-garantia ou carta-fiança, tendo o Poder Público como beneficiário;

II - hipoteca de um ou mais bens imóveis de titularidade do empreendedor, ou de terceiro anuente, cujo valor venal ou a soma dos valores venais sejam iguais ou superiores ao valor a ser garantido;

III - caucionamento de no mínimo 10% (dez por cento) de lotes ou de das unidades habitacionais do próprio empreendimento, mediante a avaliação do custo de cada lote ou unidade, de forma que o somatório



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

desse percentual tenha valor igual ou superior ao valor da garantia.

§ 2º. O contrato de seguro-garantia ou de carta-fiança é de direito privado, sem prejuízo de se sujeitar a determinados pressupostos do regime jurídico de direito público, e terá suas diretrizes estabelecidas pela Susep.

§ 3º. O seguro-garantia ou a carta-fiança constitui-se no contrato de seguro firmado entre a sociedade seguradora e o empreendedor, em benefício do Município de Valinhos, visando garantir o fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo empreendedor perante o segurado no Termo de Compromisso de Execução de Obras, Serviços Pagamento de Contrapartidas em pecúnia.

§ 4º A garantia hipotecária e o caucionamento de lotes ou de unidades habitacionais serão firmados por escritura pública sempre que recair sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país, conforme disposições do art. 108 do Código Civil.

§ 5º. No caso em que se tratar de construção predial, a liberação do "Habite-se" só será liberado após a conclusão da obra e do pagamento integral do valor da contrapartida.

Art. 7º. Havendo atraso no pagamento das contrapartidas e qualquer das parcelas será aplicada, sobre o valor devido, correção monetária pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) ou outro que o venha substituir, multa de 10% (dez por cento) e juros de 1% a.m. (um por cento ao mês).



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

### Capítulo III - DO FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE (FUSAMA)

**Art. 8º.** Fica criado o Fundo Municipal de Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente (FUSAMA), com a atribuição de abrigar os recursos financeiros destinados à realização de estudos, projetos e obras nas áreas específicas de abastecimento de água, saneamento geral, sistemas de esgotos e proteção ao meio-ambiente.

**Parágrafo Único.** O FUSAMA é vinculado e gerido exclusivamente pelo Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos (DAEV), através de um conselho gestor, de acordo com as disposições do art. 10.

**Art. 9º.** Constituem recursos do FUSAMA:

I. as dotações específicas consignadas anualmente no orçamento do DAEV;

II. recursos estaduais e federais para o desenvolvimento das ações previstas nesta Lei;

III. os recursos financeiros arrecadados na forma das disposições desta Lei;

IV. doações, auxílios, contribuições e legados que lhe venham a ser destinados, inclusive de organismos internacionais;

V. as rendas eventuais, inclusive as resultantes de depósitos e aplicação de capitais. **Parágrafo Único.** Os recursos do fundo vinculado ao Programa de Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente do Município de Valinhos (PROSAMA) disponíveis até a entrada em



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

vigor desta Lei serão transferidos ao FUSAMA criado no art. 8º.

**Art. 10.** O Conselho Gestor do FUSAMA será composto de cinco membros, sendo:

I. um representante do Poder Executivo, que exercerá as funções de Presidente do Conselho;

II. um representante da Associação Comercial e Industrial de Valinhos;

III. um representante da Associação dos Empreendedores Imobiliários de Valinhos;

IV. um representante da Associação dos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Valinhos;

V. um representante do DAEV.

§ 1º. Os membros reunir-se-ão: I. ordinariamente, a cada dois meses; II. extraordinariamente, sempre que houver convocação da Presidência do Conselho Gestor do FUSAMA.

§ 2º. O mandato dos membros do Conselho Gestor do FUSAMA tem a duração de dois anos, podendo haver sucessivas reconduções.

§ 3º. As deliberações do Conselho Gestor do FUSAMA serão aprovadas por maioria simples.

§ 4º. A ausência injustificada por três reuniões consecutivas implica na substituição do membro por outro representante.

§ 5º. Cabe ao Presidente do Conselho Gestor do FUSAMA o voto de qualidade.

**Art. 11.** Compete ao Conselho Gestor do FUSAMA:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I. apreciar os planos de aplicação de recursos financeiros elaborados pelo DAEV para desenvolvimento das ações definidas no inciso II do art. 5º dessa Lei, deliberando sobre a viabilidade de sua execução;

II. fiscalizar o cumprimento dos planos de aplicação de recursos financeiros aprovados;

III. autorizar o DAEV a utilizar os recursos financeiros do FUSAMA, de acordo com o plano de aplicação de recursos financeiros previamente aprovado;

IV. apreciar a prestação de contas dos recursos financeiros do FUSAMA utilizados pelo DAEV de acordo com o plano de aplicação de recursos financeiros previamente aprovado;

V. acompanhar a situação econômico-financeira do FUSAMA.

**Art. 12.** Os recursos financeiros do FUSAMA não poderão ser utilizados, até a devida regularização, sem prejuízo da apuração das responsabilidades administrativa, civil e penal e da aplicação das penalidades legais cabíveis, quando:

I. houver aplicação de recursos em desacordo com as disposições da presente Lei ou com os planos de aplicação de recursos previamente aprovados;

II. a prestação de contas for rejeitada pelo Conselho Gestor do FUSAMA, através de relatório baseado em análise documental ou fiscalização;

III. não forem apresentadas as informações solicitadas pelo Conselho



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**Gestor do FUSAMA;**

**IV. não forem cumpridas exigências impostas pelo Conselho Gestor do FUSAMA visando a manutenção da moralidade administrativa e a supremacia do interesse público sobre o particular.**

**Capítulo**

**Capítulo IV - DO CUMPRIMENTO DA CONTRAPARTIDA EM EXECUÇÃO DE OBRAS**

**Art. 13. Optando o empreendedor pelo cumprimento da contrapartida obrigatória em execução de obras, o valor calculado nos termos desta Lei será dividido na seguinte proporção:**

**I. 2/3 (dois terços) através da implantação de equipamentos de infraestrutura e/ou aplicação de programas e projetos de ordenamento e direcionamento da expansão urbana, definidos conjuntamente pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SDUMA e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU;**

**II. 1/3 (um terço) depositados integralmente no Fundo Municipal de Saneamento e Proteção ao Meio Ambiente (Fusama), para a realização de estudos, projetos e obras nas áreas específicas de abastecimento de água, saneamento geral, sistemas de esgotos e proteção ao Meio Ambiente desenvolvidos pelo Departamento de Águas e Esgotos de Valinhos (DAEV).**

**§ 1º. O custo das obras de contrapartida será auferido e corrigido pelo índice do Sistema Nacional de Preços de Custos e**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

### **Índices da Construção Civil (SINAPI).**

**§ 2º. Os projetos vinculados às obras poderão, a critério da Municipalidade, ser elaborados pelos empreendedores imobiliários, observando as definições estabelecidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDUMA) e Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).**

**§ 3º. Os custos para a elaboração dos projetos, conforme o parágrafo anterior, não integrarão o valor da contrapartida.**

**Art. 14. Caso o valor calculado não seja suficiente para a execução das obras constantes nos projetos a elas vinculados, referente ao inciso I do art. 13, o empreendedor imobiliário deverá revertê-lo, obrigatoriamente, em sua integralidade, ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.**

**Art. 15. No caso da obra de contrapartida ser paralisada por questões que o empreendedor não der causa, é facultado a ele converter o saldo remanescente devido em depósito no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, devendo a Prefeitura dar quitação de sua obrigação. Parágrafo Único. O saldo remanescente devido será obtido a partir do valor da contrapartida calculado conforme caput do art. 13, subtraído o valor da obra de contrapartida já executado e calculado conforme § 1º do art. 13.**

**Art. 16. No Termo de Execução de Obras, Serviços e Contrapartidas deverá constar, necessariamente, as disposições quanto aos critérios de realizações e execuções das obras e as obrigações pertinentes às**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

partes.

**Art. 17.** A execução das obras deve ocorrer, preferencialmente, em um raio de 500 metros da localização da entrada do empreendimento, para atender eventuais exigências de mitigação previstas no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e no Relatório de Impacto de Trânsito (RIT).

**Parágrafo Único.** As obras da contrapartida deverão ser concluídas no prazo de 24 (vinte e quatro) meses, podendo o prazo ser prorrogado a pedido justificado do empreendedor e aceito pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDUMA), mediante instrumento aditivo ao Termo de Execução de Obras, Serviços e Contrapartidas.

### **Capítulo V – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 18.** Os projetos de empreendimentos imobiliários residenciais que forem protocolados anteriormente a data da publicação desta Lei e que ainda não tenham sido aprovados terão o valor da contrapartida calculado de acordo com as regras desta Lei.

**Art. 19.** Esta Lei não se aplica:

I - às regularizações fundiárias urbanas de interesse social;

II - aos empreendimentos de interesse social, realizados pelo Poder Público.

**III - aos empreendimentos não residenciais com área inferior a 5.000 m<sup>2</sup> (cinco mil metros quadrados).**

**Art. 20.** O Poder Executivo poderá



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

|  |   |
|--|---|
|  | <p>regulamentar esta Lei, no que couber, para conferir eficácia e exequibilidade.</p> <p>Art. 21. Esta Lei entra em vigor após decorridos 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.</p> <p><b>Art. 22. Revogam-se as disposições em contrário, especialmente a Lei nº 4.055, de 17 de novembro de 2006, Lei 5.381, de 28 de dezembro de 2016, Lei nº 6.092, de 07 de maio de 2021.</b></p> |
|--|---|

No que tange aos projetos de Substitutivo o Regimento Interno dessa Casa de Leis assim estabelece:

*Art. 97. **Proposição é toda matéria sujeita à deliberação do Plenário, devendo ser redigida com clareza e em termos explícitos e sintéticos, podendo **consistir em** projetos de resolução, de lei e de decretos legislativos, indicações, moções, requerimentos, substitutivos, emendas, subemendas, pareceres e recursos.***

(...)

### **CAPÍTULO VI - DOS SUBSTITUTIVOS E DAS EMENDAS(arts. 139 a 141)**

*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.*

(...)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Art. 141. Não serão aceitos **substitutivos**, emendas ou subemendas que não tenham relação direta ou imediata com a matéria da proposição principal.*

*§ 1º O autor do projeto que receber substitutivo ou emenda estranhos ao seu objetivo terá o direito de reclamar contra a sua admissão, competindo ao Presidente decidir sobre a reclamação.*

*(...)*

*Art. 152. Na primeira discussão debater-se-á cada artigo do projeto separadamente.*

*§ 1º Nesta fase da discussão é permitida a apresentação de substitutivos, emendas e subemendas.*

*§ 2º Apresentado o substitutivo pela Comissão competente ou pelo próprio autor, será discutido preferencialmente em lugar do projeto; **sendo o substitutivo apresentado por Vereador será encaminhado à Comissão competente para parecer.***

Noutro aspecto, cabe ressaltar que em projetos de iniciativa do Poder Executivo resta pacífica na Suprema Corte a possibilidade de emendas parlamentares:

### ***Ementa***

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º DA LEI GAÚCHA N. 11.639/2001. CADASTRO DE CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS. CRIAÇÃO DE PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE DEVEM SER OBSERVADOS PELO PODER EXECUTIVO NA CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES TEMPORÁRIOS. EMENDAS PARLAMENTARES EM PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO. INOCORRÊNCIA DE INVASÃO DA COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE.***

***1. As emendas parlamentares aos projetos de lei de iniciativa privativa do Poder Executivo e Judiciário são admitidas, desde que guardem pertinência temática com o projeto e não importem em aumento de despesas.***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2. As normas impugnadas, decorrentes de emendas parlamentares, estabelecem o procedimento a ser adotado pelo Poder Executivo estadual para a realização de inscrições no Cadastro de Contratações Temporárias, tema não incluído entre aqueles cujos projetos de lei são de iniciativa privativa do Governador do Estado.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.

(STF. ADI 2583 RS. Plenário, 01.08.2011)

No mesmo sentido o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*PARÂMETRO DE CONSTITUCIONALIDADE. Compatibilidade entre a norma impugnada e dispositivos da Lei Orgânica Municipal e do Regimento Interno da Câmara. Inadmissibilidade. Aplicação dos artigos 125, § 2º, da CF, e 74, VI, da CE. Precedentes. Não conheço da ação quanto aos parâmetros apontados LOM e Regimento Interno da Câmara.*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Art. 1º da LC nº 2.064, de 04.03.20, do Município de Icém, estabelecendo readequação salarial para os servidores municipais. **Exclusão, por emenda parlamentar, dos ocupantes de cargos em comissão.** Pretensão da Prefeita de invalidação da ressalva feita pela Câmara, para que também os comissionados recebam aumento. Inviabilidade. **Emenda parlamentar. Possível a realização de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, desde que (i) mantenham pertinência temática com o objeto do projeto de lei e (ii) não acarretem aumento de despesa.** Requisitos devidamente observados. **Emenda ficou adstrita ao objeto da lei remuneração de servidores. Ademais, não implicou aumento de despesa, promovendo, ao contrário, redução de gastos em comparação com o projeto original.** Apontada omissão da emenda quanto aos anexos. Irrelevância. Alterações necessárias são decorrência lógica do teor da emenda. Princípio da isonomia. Ausente a apontada violação. Restrição do aumento salarial aos servidores efetivos se encontra dentro da discricionariedade política do Poder Legislativo. Inexistente afronta à igualdade, máxime porque a maior defasagem salarial era verificada, realmente, entre os ocupantes de tais cargos. Decisão razoável, à luz da crise econômico-financeira vivenciada pelo Município e da grande quantia de cargos em comissão irregulares lá existentes, muitos dos quais recentemente invalidados por este Eg. Órgão Especial. Atuação do Judiciário como legislador positivo. Impossibilidade. Aplicação da SV nº 37 ("Não cabe ao Poder Judiciário, que não tem função legislativa, aumentar vencimentos de*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*servidores públicos sob o fundamento de isonomia"). Vícios de inconstitucionalidade não verificados. **Ação improcedente, na parte conhecida.***

*(TJSP. Adin nº 2044212-77.2020.8.26.0000. Rel. Des. Evaristo dos Santos. Data de Julgamento: 12/08/2020)*

Nessa linha, colacionamos decisões da Corte Bandeirante que tratam da análise de emendas/substitutivos em projetos de iniciativa do P. Executivo:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – PRELIMINAR – AFRONTA AO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL – Ação que busca perquirir a compatibilidade vertical da norma, analisando-a em confronto com a Constituição Estadual - Descabida a análise da alegada inconstitucionalidade diante de diploma legislativo diverso – Precedente. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – Inocorrência.** Cuida-se de ação ajuizada pelo DIRETÓRIO ESTADUAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (PSOL SP), em que **pretende a declaração de inconstitucionalidade do artigo 12, Lei nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020**, do Município de São Paulo, que autoriza a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho; altera artigos da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, da Lei nº 16.703, de 04 de outubro de 2017, da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006 e acrescenta artigo à Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015. O projeto de lei em questão previa a concessão de uso de imóvel à Associação do Museu Judaico do Estado de São Paulo **e, após a apresentação de substitutivo por parlamentares,** acrescentou-se dispositivo que ampliou as organizações sociais de cultura aptas a responder a chamamentos públicos para gestão de equipamentos e programas culturais vinculados ao Complexo Theatro Municipal de São Paulo. **Não se verifica o desvirtuamento da lei. Não restou caracterizado aumento de despesas com a inclusão do artigo em comento, tampouco ficou configurada total impertinência material com o escopo inicial do projeto originalmente apresentado pelo Chefe do Poder Executivo.** Na verdade, houve a ampliação e pluralização do processo de concorrência à gestão de um equipamento cultural municipal de enorme relevância. Ademais, durante a tramitação do processo legislativo houve Audiência Pública tratando especificamente do tema, oportunidade em que houve*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*manifestação da Secretária de Cultura do Município (fls. 196/198). Em que pese não tenha plena identidade de tema entre o projeto original e o assunto trazido por meio de emenda parlamentar, não se trata do chamado "contrabando legislativo", em razão da correlação temática do assunto, tendo havido, ainda, discussão específica acerca do tema durante a tramitação legislativa, motivo pelo qual não se vislumbram elementos suficientes para ensejar o reconhecimento da ausência de pertinência temática do dispositivo objurgado, pena do Poder Judiciário imiscuir-se em função típica do Poder Legislativo Municipal. Vício de iniciativa. Inocorrência. Não há falar em vício de iniciativa, porquanto o dispositivo impugnado não tratou do regime de concessão ou permissão de serviços públicos. Na verdade, houve ampliação do rol de organizações sociais elegíveis à qualificação como organização social para chamamentos públicos para gestão de equipamentos e programas culturais vinculados ao Complexo Theatro Municipal de São Paulo. Dessa forma, no caso em apreço, não houve, de fato, norma que ofendesse o princípio da separação dos poderes ou usurpação das regras constantes do rol das matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. **Ação improcedente.***

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2045572-47.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/01/2021; Data de Registro: 29/01/2021)*

---

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - artigos 9º, 10, 11 e 14 da Lei nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, que "autoriza a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho.**

*Altera artigos da Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015, da Lei nº 16.703, de 04 de outubro de 2017, da Lei nº 14.132, de 24 de janeiro de 2006 e acrescenta artigo à Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015".*

*Artigos inseridos na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, por intermédio de substitutivos, a fim de alterar as Leis Municipais nºs 16.211/2015, 16.703/2017 e 17.216/2019. Ausência de pertinência temática. "Contrabando legislativo" configurado.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Inicialmente, cumpre afastar a alegada ausência de adequada parametricidade, pois o Egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do recurso extraordinário nº 650.898/RS, em 17 de outubro de 2017 decidiu:*

*"O Tribunal, por maioria, apreciando o tema 484 da repercussão geral, deu parcial provimento ao recurso extraordinário, reformando o acórdão recorrido na parte em que declarou a inconstitucionalidade dos arts. 6º e 7º da Lei nº 1.929/2008, do Município de Alecrim/RS, para declará-los constitucionais, vencidos, em parte, os Ministros Marco Aurélio (Relator), Edson Fachin, Ricardo Lewandowski e Cármen Lúcia (Presidente), que desproviavam o recurso. Por unanimidade, o Tribunal fixou as seguintes teses: 1) - "Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados".*

*A Lei municipal nº 16.211/2016 "Dispõe sobre a concessão, precedida ou não de execução de obra pública, para administração, manutenção e conservação, a exploração comercial e requalificação de terminais de ônibus vinculados ao Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo; e confere nova redação ao inciso I do art. 21 da Lei nº 13.241, de 12 de dezembro de 2001".*

*Os artigos 9º e 10, inseridos na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, **por intermédio de substitutivos**, que alteraram os artigos 5º e 6º, da Lei Municipal nº 16.211/2016, e que acrescentou o artigo 6-A, na Lei Municipal nº 16.211/2016, tratam de assuntos relacionados à exploração comercial, direta ou indireta, de edificações a serem construídas no terreno da estação, bem como prevê que "o contrato de concessão poderá ter como objeto, de forma autônoma ou conjugada, a exploração, administração, manutenção e conservação de terminais de ônibus do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros e do Sistema de Transporte Público Hidroviário na Cidade de São Paulo".*

*O artigo 6-A, acrescido à lei Municipal nº 16.211/2016, por sua vez, trata da autorização para a concessão administrativa de uso e a concessão de direito real de uso, de forma autônoma, de áreas e construções inseridas nos terrenos dos terminais.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

2) A Lei Municipal nº 16.703/2017, alterada pelo artigo 11 da Lei Municipal nº 17.258/20, esta última ora objurgada, "Disciplina as concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos que serão realizadas no âmbito do Plano Municipal de Desestatização – PMD; introduz alterações na Lei nº 16.211, de 27 de maio de 2015". artigo 11, inserido pelo Poder Legislativo na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, **por intermédio de emenda**, acresce dois incisos ao artigo 9º da Lei nº 16.703/2017, autorizando, dessa forma, o Poder Executivo a outorgar concessões e permissões às áreas situadas nos baixos de viadutos, pontes e adjacências do Município de São Paulo e aos reservatórios municipais de águas pluviais (piscinões), bem como acrescenta o inciso VII, ao §3º, do mesmo artigo 9º, autorizando que o Chefe do Poder Executivo adote outras providências com relação à concessão de reservatórios municipais de águas pluviais.

3) Por fim, a Lei Municipal nº 17.216/2019, alterada pelo artigo 14 da Lei Municipal nº 17.258/20, esta última ora objurgada, "Dispõe sobre a desestatização dos bens municipais que especifica, no âmbito do Plano Municipal de Desestatização e estabelece providências correlatas".

O artigo 14, inserido na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, **por intermédio de emenda**, retirou do Anexo Único da Lei Municipal nº 17.216/2019 (frise-se: que "dispõe sobre a desestatização dos bens municipais que especifica, no âmbito do Plano Municipal de Desestatização e estabelece providências correlatas"), dois imóveis que haviam sido, pela mesma Lei Municipal nº 17.216/2019, desafetados e incorporados na classe de bens dominiais, o que autorizava o Poder Executivo, assim, a promover as suas desestatizações.

Como se constata, os artigos 9º, 10, 11 e 14, **inseridos mediante emendas parlamentares na Lei Municipal nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, não guardam qualquer pertinência temática com o texto do seu projeto original**, qual seja, autorizar a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho.

**Não se vislumbra pertinência temática entre a Lei Municipal nº 17.258/20, cuja proposta original do Chefe do Poder Executivo,**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*encaminhada à Câmara Municipal de São Paulo, era, única e exclusivamente, conforme fls. 76/78 dos autos, autorizar a concessão administrativa de uso à Associação dos Amigos do Museu Judaico no Estado de São Paulo de área pública municipal situada na Avenida Nove de Julho, e as Leis Municipais nº 16.211/2015, nº 16.703/2017 e nº 17.216/2019, estas três alteradas por intermédio de substitutivos/emendas.*

**Precedentes do Egrégio Supremo Tribunal Federal reafirmam que há limitação ao poder de emendar projetos de iniciativa do Poder Executivo, a fim de evitar "(a) aumento de despesa não prevista, inicialmente; ou então (b) a desfiguração da proposta inicial, seja pela inclusão de regra que com ela não guarde pertinência temática; seja ainda pela alteração extrema do texto originário, que rende ensejo a regulação praticamente e substancialmente distinta da proposta original".**

*A imprescindibilidade da pertinência temática, em caso de emendas a projeto de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, já foi amplamente debatida por este Colendo Órgão Especial, especialmente nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 2252821-36.2018.8.26.0000, de relatoria do Excelentíssimo Desembargador Renato Sartorelli:*

*"Em que pese a autonomia dos Municípios para se auto-organizar e autoadministrar, a competência que lhes foi outorgada não é absoluta, sujeitando-se aos limites e contornos definidos pela Lei Maior e pela respectiva Constituição Estadual, inclusive no que diz respeito às regras do processo legislativo, em razão do princípio da simetria e da norma contida no artigo 144 da Carta Bandeirante.*

***Como se sabe, o poder de emendar projetos de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo qualifica-se como atribuição inerente ao exercício da típica função legislativa, guardando natureza eminentemente constitucional.***

***Essa prerrogativa institucional do Poder Legislativo, por não traduzir corolário da função de deflagrar o processo de formação das leis, é legitimamente exercida pelos parlamentares, ainda que se cuide de proposições normativas sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa, podendo ampliar, restringir ou modificar o texto original (ADI nº 5.127/DF, Relatora Ministra Rosa Weber).***

**No entanto, o poder de emenda não é ilimitado, sendo defeso à Câmara Municipal incluir modificação a projeto de lei de iniciativa**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**do Prefeito que implique aumento de despesas (artigo 24, § 5º, item 1, da Constituição Estadual) ou que não guarde relação de pertinência com a proposição original.**

Na mesma linha a Jurisprudência do Colendo STF :

"EMENTA: TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO VERSANDO A ORGANIZAÇÃO E A DIVISÃO JUDICIÁRIAS DO ESTADO - INICIATIVA DO RESPECTIVO PROJETO DE LEI SUJEITA À CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE RESERVA ( CF , ART. 125, § 1º, "IN FINE") - OFERECIMENTO E APROVAÇÃO, NO CURSO DO PROCESSO LEGISLATIVO, DE EMENDAS PARLAMENTARES - AUMENTO DA DESPESA ORIGINALMENTE PREVISTA E AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA PROPOSIÇÃO LEGISLATIVA ORIGINAL, MOTIVADA PELA AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE COMARCAS, VARAS E CARGOS CONSTANTES DO PROJETO INICIAL - CONFIGURAÇÃO , NA ESPÉCIE, DOS REQUISITOS PERTINENTES À PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E AO "PERICULUM IN MORA" - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA .

- O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis ( RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa ( ADI 865/MA , Rel. Min. CELSO DE MELLO), desde que respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários ( CF , art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência.

- Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata. (ADI 1.050-MC, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 23/4/2004)". (RECURSO EXTRAORDINÁRIO nº



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

1.260.771, SÃO PAULO, RELATOR : MIN. ALEXANDRE DE MORAES, decidido em 13 de maio de 2020).

*Também, O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL **tem sólida jurisprudência de que, nas proposições legislativas sujeitas à exclusividade de iniciativa por autoridade de outro Poder, a prerrogativa parlamentar de apresentação de emendas ao projeto de lei é limitada ao domínio temático da proposta original**, também vedada a apresentação de emendas que impliquem aumento de despesas ao Poder ou órgão autônomo respectivo, por imposição da própria regra constitucional, que confere a reserva de iniciativa. Cito o precedente firmado no julgamento da ADI 4827, de minha relatoria, Tribunal Pleno, DJe de 15/10/2019:*

*"Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. 1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016). (... )*

*A Lei Municipal nº 17.258/20, ora objurgada, e as Leis Municipais nº 16.211/15, nº 16.703/17 e nº 17.216/19, que foram alteradas, tratam, respectivamente, de concessão administrativa de uso de área pública municipal, concessão de terminais de ônibus, concessões e permissões de serviços, obras e bens públicos, bem como a desestatização de bens municipais, havendo, **dessa forma, clara interferência do Poder Legislativo na organização, administração e gestão do patrimônio público municipal.***

*Vê-se, destarte, não ser aplicável ao caso o Tema 917, do Egrégio Supremo Tribunal Federal, de maneira que a observância à pertinência temática era mesmo intransponível.*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

*Assim, os efeitos da presente decisão se darão "ex nunc". Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 9º, 10, 11 e 14 da Lei nº 17.258, de 07 de janeiro de 2020, do Município de São Paulo, com modulação.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2079154-38.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/04/2021; Data de Registro: 15/04/2021)*

***In casu, data máxima vênia, infere-se que o substitutivo suplanta os limites do projeto original desnaturando a proposta em razão de alteração substancial do texto originário, notadamente por ampliar o objeto das contrapartidas (art. 1º, caput), recrudescer sobremaneira a metragem dos empreendimentos não residenciais que estarão submetidos à nova lei (art. 2º, §3º) e por ampliar as formas de cumprimento das contrapartidas, a critério do empreendedor (art. 3º), versando inclusive sobre matéria de competência privativa do Chefe do P. Executivo ao dispor sobre a criação de Fundo municipal (art. 8º e ss.).***

Nessa linha, destacamos algumas decisões do Colendo Supremo Tribunal Federal acerca dos limites das emendas parlamentares em projetos de iniciativa privativa do Executivo:

**ADI 7145 MC-Ref**

**Órgão julgador: Tribunal Pleno**

**Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO**

**Julgamento: 30/05/2022**

**Publicação: 20/06/2022**

**Ementa**

*Ementa: Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade. Referendo de Medida cautelar. Lei estadual sobre revisão geral de vencimentos. Matérias diversas inseridas por **emenda parlamentar**.  
1. Ação direta contra dispositivos da Lei nº 24.035/2022, do Estado de Minas Gerais, que dispõem sobre: (i) a revisão de vencimentos de algumas categorias de servidores públicos; (ii) a percepção de auxílio*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

social por parcela dos inativos e pensionistas do Estado; e (iii) a concessão de anistia das ausências de servidores da educação que participaram do movimento grevista no ano de 2022. 2. Os dispositivos impugnados foram introduzidos por emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa do Governador que originalmente tratava da revisão geral anual dos subsídios e do vencimento básico de servidores do Poder Executivo. Embora o Governador os tenha vetado, a Assembleia Legislativa derrubou o veto. 3. Há verossimilhança na alegação de vício de iniciativa (art. 61, § 1º, II, a e c, da CF/1988). **As normas inseridas por emenda parlamentar tratam de matérias diversas daquela originalmente prevista no projeto de lei encaminhado pelo Governador. Além disso, também se submetem a reserva de iniciativa do Poder Executivo** e importam em aumento de despesa (art. 63, I, da CF/1988). 4. De igual modo, há plausibilidade jurídica na alegação de inconstitucionalidade por ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro (art. 113 do ADCT). A análise do processo legislativo não evidencia que esse estudo tenha sido realizado. 5. Há, ainda, perigo na demora. As normas preveem a produção de efeitos a partir de 1º de janeiro de 2022, de forma que o Estado se vê na iminência de realizar pagamentos potencialmente indevidos que não serão repetíveis, já que constituirão verbas alimentares recebidas de boa-fé. 6. Referendo da medida cautelar.

---

### **ADI 5087**

Órgão julgador: Tribunal Pleno

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 19/12/2019

Publicação: 21/09/2020

Ementa

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMENDA CONSTITUCIONAL 11/2013 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. IMPOSSIBILIDADE DE EMENDA PARLAMENTAR QUE ALTERE REGIME JURÍDICO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM PROJETO DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. **INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA.** EC 41/2003. EFICÁCIA IMEDIATA DO TETO REMUNERATÓRIO. TEMAS 480 E 257 DA REPERCUSSÃO GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA.



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**1. A jurisprudência desta CORTE assegura a possibilidade de os parlamentares apresentarem emendas a projetos de lei de iniciativa exclusiva de outro Poder, desde que delas não resulte “aumento de despesa pública, observada ainda a pertinência temática, a harmonia e a simetria à proposta inicial” (ADI 2.350, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, DJ de 30/4/2004).** **2. Emenda parlamentar apresentada extrapolou o domínio temático da proposição original apresentada pelo Poder Executivo.** A questão tratada na proposta original enviada à Assembleia local tinha como escopo adequar o teto remuneratório dos servidores públicos estaduais ao modelo estabelecido pela Constituição Federal, **matéria essa que, conforme o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal, seria da iniciativa privativa da Chefe do Poder Executivo.** **3. Possui eficácia imediata a redação do art. 37, XI, da Constituição Federal, inclusive para período anterior à promulgação da EC 41/2003. Entendimento firmado em sede de repercussão geral. Temas 480 e 257.** **4. Medida Cautelar confirmada e Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente.**

---

**ADI 4827**

**Órgão julgador: Tribunal Pleno**

Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES

Julgamento: 27/09/2019

Publicação: 15/10/2019

### **Ementa**

Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 7.372/2012 DO ESTADO DE ALAGOAS, QUE DISPÕE SOBRE A FIXAÇÃO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR. EMENDA PARLAMENTAR A PROJETO DE LEI DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO DO QUADRO DE OFICIAIS VETERINÁRIOS. DISTRIBUIÇÃO DE QUADRO DE ASSESSORIAS MILITARES DOS PODERES JUDICIÁRIO E LEGISLATIVO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. **1. A jurisprudência do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria (ADI 3.655, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, DJe de 16/4/2016).** **2. O desmembramento do Quadro de Oficiais de Saúde (QOS) para criação de um Quadro novo e isolado, composto apenas por Oficiais Veterinários (QOV), além de desbordar do conteúdo**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**do projeto original, viola a iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo**, que é aquele que tem iniciativa para propor normas que repercutam sobre o regime jurídico dos servidores estaduais, no que se inclui, a composição de Quadros de Oficiais da Polícia Militar estadual. 3. O art. 8º da Lei impugnada, ao alterar o § 6º do art. 17 da Lei Estadual 6.514/2004, assegurou o direito à promoção por antiguidade de Policiais e Bombeiros Militares da ativa em determinadas situações funcionais, não se limitando, assim, a tratar de assuntos relacionados à fixação de efetivo, e ingressando em tema relacionado ao regime jurídico dos servidores policiais militares, o que não era objeto da proposta inicial. 4. O art. 10 da lei impugnada, no que revogou expressamente o art. 64 da Lei Delegada 44/2011, suprimiu dispositivo que regia questões relacionadas às funções e atividades internas desempenhadas pelas Assessorias Militares e pelo Núcleo de Apoio à Auditoria da justiça Militar, matéria estranha ao Projeto de Lei encaminhado pelo Chefe do Poder Executivo. 5. **Na espécie, incide, por simetria, o disposto no art. 61, § 1º, da Constituição, que atribui ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre servidores públicos desse Poder.** Portanto, os Poderes Legislativo e Judiciário Estadual apenas podem disciplinar a situação funcional de seus servidores, sendo-lhes vedada a atribuição de iniciativa legislativa para promoverem a fixação ou a distribuição do efetivo da Polícia Militar Estadual, vinculada umbilicalmente ao Poder Executivo (art. 42 da CF), o que foi violado pelo art. 7º, caput e § 1º, da Lei Estadual 7.372/2012, que tratou das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo. 6. Ação Direta julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade das alíneas “f” do inciso I do art. 1º e “f” do inciso I do art. 2º e, por arrastamento, das alíneas “b” do inciso I do art. 1º e “b” do inciso I do art. 2º; da expressão “a exceção do Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo, que serão fixados e terão a distribuição de efetivo disciplinado por lei específica, de iniciativa de cada Poder, cujas atividades internas serão reguladas em Regimento Interno aprovado pelo Poder respectivo”, constante do art. 7º, caput; da locução “com exceção ao Quadro de Organização das Assessorias Militares dos Poderes Judiciário e Legislativo”, presente no art. 7º, § 1º; do art. 8º; e da frase “e o art. 64 da Lei Delegada nº 44, de 08 de abril de 2011”, do art. 10, todos da Lei 7.372/2012 do Estado de Alagoas.

Corroborando o entendimento esposado colacionamos decisões do

E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acerca da competência privativa da Chefe do Poder Executivo para dispor sobre Fundo Municipal, vejamos:



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Lei Municipal de iniciativa parlamentar do município de Guarulhos, de nº 7.712, de 9.4.2019, que **criou o Fundo Municipal de Proteção Animal. Invasão da reserva da administração legislando-se sobre atos privativos do Executivo, em afronta aos artigos 5º e 47, II e XIV da Constituição Estadual. Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2119395-54.2020.8.26.0000; Relator (a): Soares Levada; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/04/2021; Data de Registro: **04/05/2021**). G.n.*

---

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 1.786, de 15 de junho de 2018, que “dispõe sobre a criação do conselho municipal de proteção e bem-estar animal COMPBEA e a **criação do fundo municipal de proteção e bem-estar animal FUBEM** e dá outras providências”, da cidade de Taquarituba. Alegado vício de iniciativa. **Violado o princípio da separação de poderes. Matéria relativa à Administração Municipal, de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo Vício de iniciativa e violação ao princípio da separação dos Poderes.** Violação aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XVIII, e 144, da Constituição Estadual. Ação procedente (ADIN nº 2127677-52.2018.8.26.0000, Rel. Pérciles Piza, j. 30.01.2019)*

---

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, do Município de Guarulhos, que **institui o Fundo Municipal de Segurança Pública. Iniciativa Parlamentar. Ingerência na Administração Pública. Vício material e Formal. Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, XIX, "a", 174, III c.c. § 4º, item 1, 176, inciso IX e 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento de vício de iniciativa e de Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada. Ação procedente, com efeito extunc.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2001634-36.2019.8.26.0000; Relator (a): Cristina Zucchi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/08/2019; Data de Registro: 15/08/2019)*

---



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

Ante todo o exposto, *data máxima vênia*, embora louvável o intento do nobre Edil, opinamos pela inconstitucionalidade do substitutivo em apreço. Sobre o mérito, manifestar-se-á o Plenário de forma soberana.

É o parecer.

Procuradoria, aos 12 de dezembro de 2022.

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

**Tiago Fadel Malghosian**  
**Procurador - OAB/SP 319.159**  
Assinatura Eletrônica