



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 129/2024.

Assunto: Projeto de Lei nº 52/2024 – *Dispõe sobre a criação de critérios técnicos específicos para Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – Faixa 1, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, e autoriza o repasse de recursos ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, conforme disposições da Lei nº 6.565/23.*

Autoria do Executivo. Mensagem nº 31/24.

**À Comissão de Justiça e Redação,
Exmo. Presidente Vereador Gabriel Bueno.**

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe *“Dispõe sobre a criação de critérios técnicos específicos para Empreendimentos de Habitação de Interesse Social – Faixa 1, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, e autoriza o repasse de recursos ao FAR – Fundo de Arrendamento Residencial, conforme disposições da Lei nº 6.565/23.”*.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38¹.

Igualmente, ressalta-se que a opinião jurídica exarada nesse parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo² não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

¹ “Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara. § 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento. § 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.”

² 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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

Primeiramente, quanto ao pedido de urgência o Regimento Interno dispõe:

Art. 115. O Prefeito poderá solicitar regime de urgência para projeto de sua iniciativa considerado de relevante interesse público, devendo a Câmara apreciá-lo dentro do prazo de trinta dias.

§ 1º Se a Câmara não deliberar naquele prazo, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais, até que se ultime sua votação.

§ 2º Por exceção, não ficará sobrestado o exame do veto cujo prazo de deliberação tenha se esgotado.

§ 3º O pedido de urgência será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação e quando negado será submetido à votação do Plenário.

§ 4º A Mesa poderá fixar prazo para apresentação de emendas tanto em primeira como em segunda discussão.

§ 5º Após o prazo fixado na forma do parágrafo anterior, as emendas para a segunda discussão só serão aceitas quando apresentadas pela Mesa ou assinada por pelo menos um terço dos vereadores da Câmara.

§ 6º Aos projetos de Codificação e Estatuto, artigos 121 e 122, não se aplicam o disposto no caput do artigo.

Assim, por não se tratar de projeto de Codificação ou de Estatuto e desde que a Comissão de Justiça e Redação entenda estar caracterizado o relevante interesse público, o pedido de urgência comportará manifestação favorável.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

No que tange à **competência municipal** o projeto em exame afigura-se revestido de constitucionalidade, pois, por força da Constituição Federal, os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB), bem como promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

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

(...)

*“Art. 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; “

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

“Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No que tange à competência para deflagração do processo legislativo, ao estabelecer critérios técnicos para Empreendimento de Habitação de Interesse Social – Faixa 1 (arts. 1º) o projeto trata de matéria urbanística, cuja iniciativa é concorrente. Nesse sentido:

*Ação direta de inconstitucionalidade. Prefeito do Município de Joanópolis que pretende a declaração de inconstitucionalidade do art. 40, e seus parágrafos, da Lei Complementar nº 34, de 14 de fevereiro de 2022, que "dispõe acerca das metragens dos recuos obrigatórios mínimos entre edifícios urbanos". Aditamento do pedido da ação direta feito pela Procuradoria Geral de Justiça, para incluir a totalidade da mencionada Lei, o qual foi deferido pelo Desembargador Relator. **Norma urbanística está situada no âmbito da competência legislativa concorrente.** Competência do Município para legislar sobre matéria urbanística. Ausência de vício formal. Efetiva participação popular no processo legislativo em questão. Ação julgada improcedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2074577-46.2022.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/06/2023; Data de Registro: 29/06/2023)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 1.697/2021, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a regularização de construções no perímetro urbano da Municipalidade. Vício de iniciativa. Inocorrência. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Separação dos poderes. Inconstitucionalidade. A norma local impõe obrigações concretas à Administração Municipal. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito ao princípio constitucional da 'reserva de administração' e separação dos poderes. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). Falta de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

participação popular e estudo prévio. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Necessidade de estudo prévio. Precedentes deste C. Órgão Especial. Inconstitucional o ato normativo impugnado. Violação aos princípios da isonomia e da impessoalidade. Ocorrência. Inexistem motivos razoáveis a fundamentar a instituição do benefício – regularização automática de construções (art. 2º) – exclusivamente em favor de interessados que a erigiram até o ano de 2016 e cujos projetos ainda não foram aprovados (art. 1º). A discriminação legal carece de fundamento lógico. Caracterizada afronta aos arts. 111 e 144 da Constituição Estadual. Ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Norma não cuida – diretamente – de desoneração fiscal. Não infringência ao art. 113, do ADCT. Constitucionalidade. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2286618-95.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/04/2022; Data de Registro: 02/05/2022) **Grifo nosso.**

Neste particular, por se tratar de projeto envolvendo matéria urbanística cumpre atentar para alguns dispositivos da Constituição Bandeirante que asseguram a participação popular no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano:

Artigo 180 - *No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:*

(...)

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

(...)

Artigo 191 - *O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Do mesmo modo, a Constituição Federal estabelece:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

(...)

Nessa linha, colacionamos decisão do E. Órgão Especial do Tribunal de Justiça pela necessidade de participação popular em todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 2.811, de 01 de novembro de 1990, do Município de Jacareí, que dispõe sobre diretrizes, projetos e licenciamento para exploração de recursos minerais. Alegação de ofensa às disposições do artigo 180, inciso II, e artigo 191, da Constituição Estadual. Reconhecimento. Lei impugnada que, apesar de dispor sobre desenvolvimento urbano e proteção ambiental, foi aprovada sem que seu projeto tenha sido (previamente) submetido à participação popular. Exigência constitucional que abrange todas as hipóteses normativas de planejamento para ocupação e uso adequado do solo, e para proteção do meio ambiente, inclusive os requisitos formais (referentes a projetos, diretrizes e contrapartidas para o licenciamento), e não apenas questões materiais. Como já foi decidido por este Órgão Especial, "a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta" (ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

05/05/2010). *Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com modulação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2257754-18.2019.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/05/2020; Data de Registro: 08/05/2020) **Grifo nosso.***

Corroborando esse entendimento encontramos decisão da Corte Paulista que declarou inconstitucional dispositivo legal por ausência de audiências públicas antes da apresentação de substitutivo que alterou destinação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano, em legislação relacionada ao desenvolvimento urbano, vejamos trechos do julgado:

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo em face do art. 340, II, da Lei 16.050/2014, do Município de São Paulo, na redação dada pelo art. 9º da Lei Municipal 17.217/2019. 2. Violação dos arts. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, e. 29, XII da Constituição Federal. Realização de audiências públicas antes de apresentação de substitutivo do projeto de lei, que alterou destinação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano. Audiências insuficientes, no caso, para o cumprimento dos dispositivos constitucionais invocados. Inconstitucionalidade reconhecida. 3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente.

(...)

No caso em tela, a norma impugnada tem origem no PL 513/2019, enviado pelo Prefeito do Município, destinado a alterar planos viários de que tratavam as leis municipais 13.860/2004 e 16.541/2016 (cf. fls. 56/66). Foi apresentado um primeiro substitutivo, em 2.10.2019, pelas Comissões de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente, e de Finanças e Orçamento, o qual acrescentou alteração também ao art. 340, I, da Lei 16.050/2014 (cf. fls. 122/132) e que foi aprovado em primeira votação no mesmo dia (cf. fls. 136/143). Houve ainda um segundo substitutivo, no dia 9.10.2019, (cf. fls. 145/159), que introduziu a alteração impugnada na presente demanda no art. 340, II, da Lei 16.050/2014 e foi aprovado no mesmo dia. Por fim, a lei foi promulgada pelo Prefeito em 23.10.2019 (cf. fls. 220).

Observo que a norma impugnada consistiu na alteração da destinação de parte dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (no montante de 30%) para que abrangesse a melhoria de “vias estruturais”, além das hipóteses que constavam da redação



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

original (implementação de melhorias nos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres). Nesse contexto, trata-se de norma que trata de matéria relacionada ao desenvolvimento urbano, o que implica reconhecer que o processo legislativo respectivo deve observar o disposto pelo art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, e também o art. 29, XII, da Constituição Federal, que impõe aos municípios a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, e é aplicável no presente caso por força do art. 144 da Constituição estadual.

(...)

Nesse contexto, em relação à necessária participação popular no processo legislativo da norma impugnada, o que se verifica é que foram realizadas duas audiências públicas cujo tema eram o PL 513/2019. A primeira foi realizada no dia 4.10.2019 (cf. fls. 161), quando o primeiro substitutivo, que ainda não trazia a votação. A segunda foi realizada no dia 9.10.2019 (cf. fls. 164/174), mesmo dia em que, horas mais tarde, seria apresentado e aprovado o segundo substitutivo do projeto, que trouxe pela primeira vez a nova redação do art. 340, II, da Lei 16.050/2014. Assim, a única inferência possível é a de que as audiências realizadas foram inócuas no que diz respeito à finalidade dos arts. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, e 29, XII da Constituição Federal, pois não propiciaram oportunidade de participação popular efetiva no que diz respeito à alteração da destinação do Fundo de Desenvolvimento Urbano, visto que realizadas antes mesmo que houvesse proposta nesse sentido.

(...)

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172188-33.2021.8.26.0000; Relator (a): Campos Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/01/2022; Data de Registro: 01/02/2022) Grifo nosso.

No mesmo diapasão, colacionamos outras decisões em casos análogos atinentes a normas em matéria urbanística:

*Ação direta de inconstitucionalidade - Impugnação à Lei nº 17.561, de 04 de junho de 2021, do Município de São Paulo – Alteração de disposições da Lei nº 15.893/13, estabelecendo "novas diretrizes gerais, específicas e mecanismos para a implantação da Operação Consorciada Água Branca e define programa de intervenções para a área da operação, bem como substitui o Quadro III Fatores de Equivalência de CEPAC anexo à citada lei" – **Matéria urbanística – Alegação de ausência de planejamento técnico e de participação***



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

popular – Apresentação do projeto de lei pelo Executivo com exposição técnica, que assinalou a necessidade de revisão dos valores dos CEPACs, de forma a viabilizar a efetiva implantação de empreendimentos privados na área e impulsionar a consecução da Operação Urbana na região da Água Branca – Participação comunitária através da realização de 8 (oito) audiências públicas –
Posterior aprovação de substitutivo, que, inclusive, se aproxima dos anseios populares, manifestados nas audiências realizadas – Inconstitucionalidade não configurada – Ação improcedente.
(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2182422-74.2021.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/09/2022; Data de Registro: 03/10/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Preliminar de nulidade suscitada pelo Presidente da Câmara Municipal porque, segundo afirma, "o pedido de esclarecimentos fora encaminhado ao endereço eletrônico do antigo Presidente" – O Presidente da Câmara Municipal é solicitado a prestar informações como Chefe e Representante do Poder Legislativo local, não pessoal ou individualmente, tal qual estabelece a Lei nº 9.868/99, em seu art. 6º – Aplicáveis as disposições específicas do art. 90 da CE (art. 103 da CF) e da Lei Federal nº 8.868/99 – No caso, embora enviada mensagem eletrônica com ofício de requisição de informações para destinatário incorreto, eventual irregularidade restou sanada, pois prestadas as informações pelo atual Presidente da Câmara Municipal – Preliminar afastada.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 1.160, de 17 de novembro de 2015, do Município de Franco da Rocha, que dispõe sobre "normas e condições para instalação de postos de serviços e abastecimentos de veículos no Município de Franco da Rocha e dá outras providências" – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO, DA SEPARAÇÃO DE PODERES E VÍCIO DE INICIATIVA (arts. 5º, 24, § 2º; 47; e 144 da CE) – Não configuração – Norma que trata da localização dos postos de serviço e abastecimento de veículos, de regras para sua construção e prevenção de poluição sonora, e cuida do ordenamento urbano, das posturas municipais e da poluição sonora – Norma atacada que não trata de quaisquer das matérias cuja iniciativa esteja reservada pela Constituição Estadual ao Chefe do Poder Executivo – Competência concorrente – VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA (art. 170 CF) – Não configuração – Lei que objetiva a segurança de obras e logradouros públicos, escolas e de sua vizinhança, o que se mostra legítimo, não havendo falar em violação dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência –



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*Jurisprudência – CAUSA DE PEDIR ABERTA – Pedido não atendido pelas razões iniciais, mas que pode ser analisado e decidido por outra razão, em prestígio da causa de pedir aberta, que permeia o processo da ação direta de inconstitucionalidade, permissão que pode levar, ou não, ao reconhecimento de que a norma desatende a preceito constitucional diverso do invocado na peça inaugural da ação – **PARTICIPAÇÃO POPULAR na edição da norma – Inocorrência que vicia o processo legislativo – Ofensa ao disposto nos arts. 180, II, e 191 da Constituição do Estado, ao estabelecer o diploma diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano e ao meio ambiente, não observando no processo legislativo a participação popular – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA**, com observação destinada a assegurar situações jurídicas consolidadas no patrimônio de terceiros, nos termos do tópico final do voto do relator. Preliminar afastada e ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2060485-34.2020.8.26.0000; Relator (a): João Carlos Saletti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/06/2021; Data de Registro: 28/06/2021)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Complementar Municipal nº 280, de 17.07.2020, de iniciativa parlamentar, **dispondo sobre o direito de permanência de edificações na faixa não edificável contígua às faixas de domínio público de rodovias e redução da extensão da faixa não edificável**. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. **Falta de participação popular. Imprescindível a efetiva participação da comunidade, por suas entidades representativas. A Constituição Estadual prevê a necessidade de participação comunitária em matéria urbanística. Precedentes deste C. Órgão Especial.** Inconstitucional o ato normativo impugnado. Estudo prévio. Necessidade. Se no âmbito do Executivo esse planejamento ou prévios estudos se fazem necessários, de igual forma se justificam idênticas medidas para modificar a regra original. Precedentes. Procedente a ação. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2188536-63.2020.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/03/2021; Data de Registro: 04/03/2021)*

*"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.122, de 9-1-2016, do Município de Mauá, que **fixa prazo de sessenta dias para a emissão de alvará de construção, alvará de conservação e habite-se de obras particulares, sob pena de autorização tácita e emissão de alvará definitivo em trinta dias** – Poder de polícia administrativa e*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*desenvolvimento urbano. 1. Violação ao princípio da separação entre os Poderes: vício de iniciativa e reserva da Administração. Inocorrência. Poder de polícia e desenvolvimento urbano. Inaplicabilidade do Tema 917 de Repercussão Geral do STF. Norma não trata de estrutura ou de atribuição de órgão nem de regime jurídico de servidores públicos. Competência legislativa concorrente. Matéria que não está inserida na reserva da Administração. 2. Princípio da causa de pedir aberta. Não vinculação aos fundamentos constantes da petição inicial. **2.1. Parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Inexistência de participação de entidades comunitárias no processo legislativo e de estudos prévios. Incompatibilidade com os arts. 180, II e 191, da CF/89, e arts. 24, I, 29, XII, 30, VIII e 182 da CF/88. Ocorrência.** 2.2. Expedição de alvará de construção, de conservação e de habite-se. Decurso do prazo estabelecido para a prática de ato administrativo. Silêncio da administração. Aprovação tácita. Lei que, em última análise, dispensa o estudo prévio de impacto ambiental e isenta o proprietário do imóvel de aplicação de multas e embargos em decorrência de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Ofensa ao princípio da razoabilidade e ao direito fundamental à proteção ao meio ambiente. Incompatibilidade com os arts. 225 da CF/88 e 192 e 195 da CE/89. Ocorrência. 3. **Ação procedente.**" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2299687-34.2020.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/07/2021; Data de Registro: 30/07/2021) **Grifo nosso.***

Destarte, consoante entendimento da E. Corte Paulista é imprescindível participação popular e comunitária, bem como a realização de estudos técnicos durante o processo legiferante em matérias urbanísticas.

Por seu turno o parágrafo único do art. 4º do projeto tenciona obter autorização legislativa para abertura de crédito adicional especial.

Neste aspecto, a **iniciativa legislativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal**, uma vez que tal operação implica na alteração da peça orçamentária referente ao exercício financeiro em curso, conforme art. 48, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

[...]

*IV - **abertura de créditos adicionais.** (Grifo nosso).*

No que tange à abertura de créditos adicionais a Constituição Federal, no artigo 167, inciso V e a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 176, inciso V **vedam a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.**

Constituição Federal

167. São vedados:

[..]

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes;***

[...]

Constituição do Estado de São Paulo

Artigo 176 - São vedados:

[...]

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes;***

[...]

Do mesmo modo, a Lei Orgânica deste Município estabelece que a abertura de créditos adicionais exige autorização legislativa, conforme artigos a seguir colacionados:

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:

[...]

*III - votar o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e **autorizar a abertura de créditos adicionais;***

Artigo 154 - São vedados:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

[...]

V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Trata-se do exercício do controle financeiro-orçamentário pelo Legislativo em atinência ao sistema de freios e contrapesos que almeja preservar o equilíbrio necessário à realização do bem estar da coletividade.

A abertura de créditos adicionais está prevista na Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que estatui as normas gerais de direito financeiro e assim conceitua:

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

A propósito, o artigo 41 da referida lei federal assim enuncia:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Prosseguindo na análise, segue abaixo dispositivo da Lei nº 4.320/64 aplicável ao caso em tela, senão vejamos:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

Em âmbito municipal cumpre mencionar a Lei nº 6.136, de 25 de agosto de 2021, que dispõe sobre diretrizes a serem observadas quanto a autorização para abertura de crédito adicional especial e/ou suplementar, que assim estabelece:

Art. 1º Para a consecução dos objetivos previstos nesta Lei, o Poder Executivo se obriga a instruir os projetos que versem sobre autorização para abertura de crédito adicional especial e/ou suplementar, com os seguintes documentos:

I - exposição justificada e detalhada;

II - especificar pormenorizadamente quais as dotações que estão sendo anuladas, bem como quais os valores retirados de cada dotação e sua respectiva destinação;

III - especificação detalhada e comprovada acerca do superávit financeiro, quando houver; e

VI - especificação detalhada acerca do excesso de arrecadação.

In casu, observamos que **não consta** do projeto a indicação dos recursos para cobertura do pretendido crédito adicional especial violando o disposto no art. 167, da CF, art. 176, da CE, art. 43, da Lei Federal nº 4.320/1964 e art. 1º, da LM 6.136/2021.

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, consoante os fundamentos acima articulados baseados no posicionamento jurisprudencial, conclui-se que o projeto **poderá** reunir condições de constitucionalidade, desde que observados os procedimentos formais em matéria urbanística estabelecidos pela Constituição Estadual. Sobeja, ainda,



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

ressalva quanto à necessidade de indicação dos recursos para cobertura do pretendido crédito adicional especial, consoante dispositivos constitucionais e legais supracitadas. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 02 de maio de 2024.

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

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica