



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

**Parecer Jurídico nº 219/2024.**

**Assunto: Projeto de Lei nº 78/2024** – Acresce, altera e suprime dispositivos da Lei nº 6.641, de 12 de junho de 2024, que “Institui o Programa ‘Imóvel Dez’, que visa à regularização de edificações e lotes desdobrados irregularmente com edificações construídas em desacordo com as normas municipais e dá outras providências.

**Autoria dos Vereadores: Aldemar Veiga Junior, Alécio Cau, Alexandre "Japa", André Amaral, César Rocha, Edinho Garcia, Fábio Damasceno, Franklin, Gabriel Bueno.**

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

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que acresce, altera e suprime dispositivos da Lei nº 6.641, de 12 de junho de 2024, que “Institui o Programa ‘Imóvel Dez’, que visa à regularização de edificações e lotes desdobrados irregularmente com edificações construídas em desacordo com as normas municipais e dá outras providências”, nos seguintes termos:

<b>Lei nº 6.641/2024</b>	<b>Projeto de Lei nº 79/2024</b>
Art. 2º Os benefícios desta Lei poderão ser aplicados em lotes e construções edificadas de uso residencial, comercial, misto e industrial, desde que atendidas as seguintes condições: I - sejam dotados de infraestrutura mínima: rede de distribuição de energia elétrica, redes de distribuição	Art. 1º. É alterada a parte final do inciso II, do artigo 2º, da Lei nº 6.641, de 12 de junho de 2024, que “Institui o Programa ‘Imóvel Dez’, que visa à regularização de edificações e lotes desdobrados irregularmente com edificações construídas em desacordo com as



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

<p>de água, coleta e afastamento de esgotos sanitários ou fossa séptica nos loteamentos não servidos pela rede pública; e</p> <p><b>II - que satisfaçam as condições de habitabilidade, higiene e segurança, devidamente atestados pelos responsáveis técnicos e nas condições estabelecida por esta Lei, podendo ser exigida obras de adequação para garantir a estabilidade, permeabilidade, acessibilidade, segurança, higiene, salubridade e a conformidade de uso, sendo concedido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para tanto.</b></p>	<p>normas municipais e dá outras providências”, para passar a vigorar com a seguinte e nova redação:</p> <p>.....</p> <p><b>Art. 2º. (...)</b></p> <p><b>II – que satisfaçam as condições de habitabilidade, higiene e segurança, devidamente atestados pelos responsáveis técnicos e nas condições estabelecida por esta Lei.</b></p>
<p><b>Art. 4º A edificação que avançar sobre o recuo frontal poderá ser regularizada, desde que o proprietário se comprometa, mediante termo próprio a ser anexado ao processo administrativo de aprovação, a desistir de toda e qualquer indenização ou ressarcimento no caso de desapropriação da área por parte da Prefeitura Municipal de Valinhos, em decorrência de futuros melhoramentos.</b></p>	<p>Art. 2º. É alterado o artigo 4º, da Lei nº 6.641/2024 e acrescidos os artigos 4º-A e 4º-B, para passar a vigorar com a seguinte e nova redação:</p> <p>.....</p> <p><b>Art. 4º Os requerimentos para a aprovação de projetos de regularização de construções clandestinas ou irregulares, erigidas em desacordo com a legislação municipal pertinente, poderão ser apreciados quanto aos seguintes aspectos:</b></p> <p><b>I. dimensão de área livre fechada;</b></p> <p><b>II. dimensões de escadas, inclusive de patamar, leque, espelho e piso;</b></p> <p><b>III. dimensões dos compartimentos em geral;</b></p>



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

	<p>IV. altura do pé-direito;</p> <p>V. taxa de iluminação, desde que não possa ser iluminado artificialmente;</p> <p>VI. taxa de ventilação, desde que não possa ser ventilado artificialmente;</p> <p>VII. taxa de ocupação;</p> <p>VIII. vagas de estacionamento;</p> <p>IX. recuos urbanísticos;</p> <p>X. afastamentos;</p> <p>XI. inclinação de rampas;</p> <p>XII. índice de aproveitamento;</p> <p>XIII. quantidade de sanitários, vasos sanitários, mictórios, lavatórios e chuveiros;</p> <p>XIV. sanitário especial para deficientes;</p> <p>XV. área permeável;</p> <p>XVI. número de pavimentos de construção residencial unifamiliar horizontal, não excedente a três, incluso o térreo.</p> <p><b>Art. 4º-A.</b> A multa compensatória será aplicada sobre as construções clandestinas ou irregulares na seguinte conformidade:</p> <p>I - para os incisos I, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XV e XVI do art. 4º:</p> <p>a. base de cálculo: área construída irregularmente multiplicada pelo valor venal do metro quadrado do imóvel;</p> <p>b. alíquota: dois por cento.</p>
--	--



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

I. para os incisos II, XI, XIII e XIV do art. 4º: valor de três Unidades Fiscais do Município de Valinhos.

§ 1º. As edificações irregulares ou clandestinas de padrão popular, com até 59,99m<sup>2</sup> (cinquenta e nove metros quadrados e noventa e nove decímetros quadrados), localizadas em loteamento de cunho social, são isentas do recolhimento da multa prevista neste artigo.

§ 2º. As multas e tributos devidos em razão da aplicação da presente Lei deverão ser recolhidos antes da retirada do habite-se e poderão ser parcelados em até 24 (vinte e quatro) parcelas mensais e sucessivas, com valor mínimo de 1 (uma) Unidade Fiscal do Município de Valinhos – UFMV.

§ 3º. Apurada diferença de multa e tributos devidos, o contribuinte será notificado para recolhimento da mesma no prazo de 30 (trinta) dias, podendo ser parcelado conforme parágrafo anterior deste artigo.

§ 4º. Os valores das multas e dos tributos a serem recolhidos serão apurados com base na data da quitação ou da celebração do termo de parcelamento.

4º-B. A entrega do habite-se ocorrerá somente após o



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

	<p>recolhimento das multas e tributos devidos, ou, no caso dos parcelamentos, das três (3) parcelas iniciais dos parcelamentos das multas e tributos.</p>
<p><b>Art. 5º</b> O processo para regularização previsto nesta Lei observará os mesmos procedimentos aplicáveis aos de aprovação de projetos para execução de obras particulares.</p>	<p>Art. 3º. É alterado o artigo 5º, da Lei nº 6.641/2024, passando os dispositivos alterados a vigorar com a seguinte e nova redação:</p> <p>.....</p> <p><b>Art. 5º.</b> Nos casos omissos, o processo para regularização previstos nesta Lei observará os mesmos procedimentos aplicáveis aos de aprovação de projetos de para execução de obras particulares, sendo a Lei nº 2.977, de 16 de julho de 1996, que "Dispõe sobre Projetos, Execução de Obras e Utilização de Edificações e dá outras providências" fonte subsidiária, exceto naquilo em que for incompatível com as normas desta lei específica.</p>
<p><b>Art. 6º</b> A edificação irregular que atenda às condições estabelecidas nesta Lei poderá ser regularizada desde que:</p>	<p>Art. 4º. São alterados os incisos I e V, e, suprimidos os incisos III e IV, todos do artigo 6º, da Lei nº 6.641/2024, passando os dispositivos alterados a vigorar com a seguinte e nova redação:</p> <p><b>Art. 6º. (...)</b></p>



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

<p><b>I - não esteja construída sobre logradouro público, viela sanitária, faixas não edificantes e não excedam os limites de seus respectivos terrenos;</b></p> <p><b>II - não esteja situado em Área de Proteção Permanente – APP, assim definida pela legislação pertinente, faixa de escoamento de águas pluviais, galerias, canalizações e linhas de transmissão de energia de alta tensão ou em área atingida por melhoramento viário;</b></p> <p><b>III - a eficiência da insolação, iluminação e ventilação estejam em condições satisfatórias;</b></p> <p><b>IV - respeite o gabarito máximo permitido para a zona na qual esteja inserido, nos termos dispostos na Lei nº 6.573, de 29 de dezembro de 2023, que “Institui o Plano Diretor Municipal de Valinhos e dá outras providências”;</b></p> <p><b>e</b></p> <p><b>V - não seja objeto de ação judicial de nunciação, ação demolitória, obra nova ou que tenha desrespeitado embargos impostos por órgão público.</b></p>	<p><b>I – não esteja construída sobre logradouro público, viela sanitária sem anuência ou regularização pelo Departamento de Água e Esgotos de Valinhos – DAEV, faixas não edificantes e não excedam os limites de seus respectivos terrenos;</b></p> <p><b>(...)</b></p> <p><b>III – suprimido</b></p> <p><b>IV - suprimido</b></p> <p><b>V – não seja objeto de ação judicial de nunciação ou ação demolitória.</b></p>
	<p>Art. 5º. É alterado o inciso I, e acrescido o inciso III ao caput do artigo 7º, e alterados os incisos I e II, do parágrafo único do artigo 7º, da Lei nº 6.641/2024, para passarem a vigorar com a seguinte e nova redação:</p> <p>.....</p>



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

Art. 7º Para fins de desdobro ou desmembramento de terrenos, os benefícios desta Lei abrangerão os imóveis edificados nas seguintes Zonas, definidas na Lei nº 6.573, de 29 de dezembro de 2023, que “Institui o Plano Diretor Municipal de Valinhos e dá outras providências”:

**I - Macrozona de Consolidação Urbana – MCU; e**

**II - Zona Especial de Interesse Social – ZEIS.**

Parágrafo único. O desdobro ou desmembramento de terrenos previsto no caput deste artigo, que resultem em lotes com áreas inferiores a 250,00m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), somente será permitido quando atendido o disposto no art. 1º da presente Lei, desde que:

**I - os lotes resultantes do desdobro ou desmembramento tenham área mínima de 125,00 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) com 5,00 m (cinco metros) de testada, limitado a 2 (dois) lotes, desde que o remanescente atenda à área e testada mínimas previstas para a zona na qual esteja inserido; e**

**II - exista construção concluída ou em estágio avançado de construção em todos os lotes resultantes do desdobro, desde que estejam alienados por proprietários distintos, com exceção do remanescente, quando for o caso.**

**Art. 7º. (...)**

**I – Zona Mista de Baixa Densidade (ZM);**

**II – (...)**

**III – Zona Residencial de Baixa Densidade e Recuperação de Mananciais 2 (ZRRM2)**

Parágrafo único. (...)

**I – os lotes resultantes do desdobro ou desmembramento tenham área mínima de 125,00 m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) com 5,00 m (cinco metros) de testada, limitado a 3 (três) lotes; e**

**II - exista construção concluída ou em estágio avançado de construção em pelo menos 1 (um) lote resultante do desdobro.**



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

<p>Art. 8º O parcelamento de solo do imóvel inserido em ZEIS regularmente implantado, desde que atendidos os critérios estabelecidos no art. 1º desta Lei, que resultem em lote com área inferior a 250,00 m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), será passível de regularização, desde que:</p> <p><b>I - o lote resultante do desdobro tenham área mínima de 120,00 m<sup>2</sup> (cento e vinte metros quadrados) com 5,00 m (cinco metros) de testada, limitado a 2 (dois) lotes; e</b></p> <p><b>II - existam construções concluídas ou em estágio avançado de construção nos 2 (dois) lotes pretendidos, desde que estejam alienados por proprietários distintos.</b></p>	<p>Art. 6º. São alterados os incisos I e II, ambos do artigo 8º, da Lei nº 6.641/2024, para passarem a vigorar com a seguinte e nova redação:</p> <p>.....</p> <p><b>Art. 8º. (...)</b></p> <p><b>I - o lote resultante do desdobro tenham área mínima de 120,00 m<sup>2</sup> (cento e vinte metros quadrados) com 5,00 m (cinco metros) de testada, limitado a 3 (três) lotes; e</b></p> <p><b>II - existam construções concluídas ou em estágio avançado de construção em pelo menos 1 (um) lote pretendido.</b></p>
<p><b>Art. 10. As edificações regularizadas com os benefícios desta Lei receberão o respectivo “Habite-se.</b></p>	<p>Art. 7º. É alterado o artigo 10, da Lei nº 6.641/2024, passando a vigorar com a seguinte e nova redação:</p> <p>.....</p> <p><b>Art. 10. Para efeitos desta Lei não se aplica o Coeficiente de Cobertura Vegetal Mínimo (CCV) previstos na tabela constante do Anexo II, da Lei nº 6.574, de 29 de dezembro de 2023, que ‘dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos e dá outras providências’.</b></p>
	<p>Art. 8º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo<sup>1</sup> não fundamentando decisão proferida pelas comissões e/ou nobres vereadores.

Cumpré destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38.

Nessa perspectiva, passamos à análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

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. 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*

---

<sup>1</sup> 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

*bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:*

*(...)*

*IX - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle quer do uso como do parcelamento e ocupação do solo, estabelecendo normas de edificações, de loteamento e arruamento;”*

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;”*

Na doutrina encontramos o conceito de interesse local:

*“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)*

No que tange à competência para deflagração, cumpre trazer à baila divergência jurisprudencial no âmbito do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quanto à existência de vício de iniciativa acerca da matéria. Nesse sentido, pela inconstitucionalidade:

**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).**

**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**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*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).*

Denota-se que as leis 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.

De outro modo, a E. Corte de Justiça possui entendimento pela ausência de vício de iniciativa em projetos de regularização urbana, corrente a qual nos filiamos. Vejamos o que restou decidido pela Corte Bandeirante:

*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***



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**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 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)



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Nessa ordem de ideias, a princípio, no que tange à competência infere-se que a matéria disciplinada no projeto - regularização urbana - não se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Aliás, acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **Tema nº 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

***“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”.***

*Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.*

*(ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016 )*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema nº917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

Perpassado o debate acerca da iniciativa, insta mencionar que em projetos de natureza urbanística a Constituição do Estado de São Paulo exige a apresentação de estudos técnicos e participação popular. 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 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 Constituição Estadual - Violação aos artigos 144, 180, inciso II, 181 e***





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**191, da Constituição do Estado de São Paulo.** Pedido procedente. (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).

---

**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 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-





## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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).

Ainda, cabe ressaltar que em caso semelhante ao da proposição em análise, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2188461-58.2019.8.26.0000 em face de lei do Município de Valinhos que tratava da prorrogação de prazo para desdobro e subdivisão de terrenos em determinados loteamentos, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo decidiu pela inexistência de vício de iniciativa, entretanto, julgou a lei inconstitucional diante da necessidade de audiência pública e estudos técnicos por tratar-se de matéria de direito urbanístico, 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, porquanto no âmbito da presente ação a norma deve ser contrastada somente com dispositivos da Constituição do Estado. Eventual afronta a legislação federal ou*



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*municipal consubstanciaria mera ilegalidade. Ação procedente na parte conhecida.*

*(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2188461-58.2019.8.26.0000; Relator (a): Geraldo Wohlers; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/08/2020; Data de Registro: 21/08/2020)*

No mesmo sentido:

*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)*

---

**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 1.030/2019, DO MUNICÍPIO DE LAGOINHA QUE ALTERA O ZONEAMENTO DE BAIROS DO MUNICÍPIO - MATÉRIA URBANÍSTICA DE INTERESSE LOCAL PARA A QUAL O MUNICÍPIO POSSUI COMPETÊNCIA – RECONHECIMENTO, ENTRETANTO, DE VÍCIO FORMAL PELA AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO**



## CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

**DA COMUNIDADE LOCAL NO PROJETO DE LEI - OFENSA AO DISPOSTO NO ARTIGO 180, II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA - AÇÃO PROCEDENTE.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2071427-28.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/07/2021; Data de Registro: 15/07/2021)

Em seguimento, considerando a pretendida supressão do inciso IV do art. 6º para **retirar das condições para regularização a observância ao gabarito máximo permitido para a zona na qual esteja inserida a edificação**, nos termos dispostos na Lei nº 6.573, de 29 de dezembro de 2023, que “*Institui o Plano Diretor Municipal*”; no art. 7º da Lei nº 6.641, de 12 de junho de 2024, para **inclusão da Zona Residencial de Baixa Densidade e Recuperação de Mananciais 2 (ZRRM2)** e; no art. 10 do mesmo diploma para **não aplicação do Coeficiente de Cobertura Vegetal Mínimo (CCV)** previstos na tabela constante do Anexo II, da Lei nº 6.574, de 29 de dezembro de 2023, que ‘*dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos e dá outras providências*’, que, s.m.j, poderiam caracterizar retrocesso urbanístico-ambiental, cumpre registrar que se trata de **matéria técnica, cuja análise carece de conhecimentos específicos, e que a Lei nº 6.574/2023 (LOUS), assim como a Lei 6.573/2023 (Plano Diretor) estão sendo analisadas pelo Centro de Apoio Operacional à Execução (CAEX), órgão técnico do Ministério Público do Estado de São Paulo**, no bojo do procedimento SIS DIGITAL nº 0466.0000432/2019, após determinação da D. Promotoria de Justiça de Valinhos que solicitou nova análise a fim de verificar se a legislação aprovada atendeu as recomendações do CAEX, conforme despacho anexo.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a



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

alteração e a consolidação das leis, com exceção da redação pretendida para o art. 5º, da LM nº 6.641/24, no sentido de suprimir uma das preposições no trecho “...*observará os mesmos procedimentos aplicáveis aos de aprovação de projetos de para execução de obras particulares...*”.

Ante todo o exposto, conclui-se que o projeto poderá reunir condições de constitucionalidade, desde que observados os procedimentos formais em matéria urbanística estabelecidos pela Constituição Estadual, consoante os fundamentos acima articulados baseados no posicionamento jurisprudencial albergado, ressalvadas observações acima acerca das alterações pretendidas nos arts. 6º, 7º e 10 da Lei nº 6.641, de 12 de junho de 2024. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 09 de setembro de 2024.

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

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

0466.0000432/2019

Vistos.

Trata-se de Procedimento Administrativo de Acompanhamento instaurado para fiscalizar o processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Valinhos.

Após o último despacho (fls. 1352/1353), foi juntada aos autos:

a) cópia da Notícia de Fato n. 1097.0000035/2023 encaminhado pelo GAEMA – Campinas (fls. 1398 e ss.), comunicando supostas ilegalidades/irregularidades no Plano Diretor;

b) texto da Lei n. 6.573/2023 que instituiu o Plano Diretor Municipal de Valinhos e da Lei n. 6.574/2023 que dispõe sobre a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Valinhos (fls. 1455 e ss), com início da vigência em 27/01/2024;

c) cópia da Notícia de Fato n. 0466.0001151/2023 também comunicando supostas ilegalidades/irregularidades no Plano Diretor.

Pois bem.

Inicialmente, ressalta-se que o este PAA foi instaurado em 2019 e desde então vêm se estabelecendo diálogo entre o Poder Executivo, Legislativo e profissionais técnicos do CAEX-MPSP a fim de aperfeiçoar o novo Plano Diretor do Município de Valinhos.

Neste ponto, destaca-se que a Comissão de Sistematização da Câmara Municipal de Valinhos consignou que não possuía corpo técnico próprio e específico para a realização das alterações no projeto encaminhado pelo Executivo, bem como inexistia previsão orçamentária para a eventual contratação de empresa especializada para tal estudo, razão pela qual valeram-se de documentos técnicos emitidos pelo CAEX, pela Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Valinhos e o Plano de Desenvolvimento Integrado (Pdui) – fls. 1227 e ss.

Assim, ressalto que as modificações no plano diretor pelo Poder Legislativo devem basear-se em estudos técnicos justificantes, nesse sentido foram decididas as ADIs 2085697-33.2015.8.26.0000, 2138826-16.2016.8.26.0000, 2095574-89.2018.8.26.0000, 196546-67.2018.8.26.0000, 2146772-68.2018.8.26.0000 e 2150725-06.2019.8.26.0000.

Após juntada do parecer do CAEX em relação à última versão do projeto de lei da revisão do plano diretor (fls. 1277 e seguintes), concluindo que muitas das alterações promovidas pela Câmara de Vereadores ao projeto de lei original 185/2022 foram em atendimento às recomendações realizadas pelo CAEX MPSP, embora ainda assim detectou retrocessos urbanísticos e ambientais, destacando que a “proposta de expansão urbana não se deu a partir de um planejamento territorial consistente, amparado em argumentos técnicos, na realidade do município e com definição de parâmetros e diretrizes, de forma a garantir equidade social e qualidade urbana e ambiental no crescimento urbano do município”.

Em adendo, o Movimento Mobiliza Plano Diretor/Centro Dorothy Sthang apresentou notícia de fato n. 0466.0000085/2024, tecendo críticas à Revisão do Plano Diretor, notadamente em relação ao avanço da urbanização sem justificativas técnicas para tanto. Enfatizou que a grande maioria dos apontamentos feitos pelas áreas técnicas não foram atendidas pelos vereadores. Aventa que a nova ordenação territorial pretendida traz consequências ao abastecimento hídrico de Valinhos e região. O ofício com estas preocupações foi originalmente encaminhado à Defensoria Pública da União que encaminhou ofícios à Agência das Bacias PCJ e ao Observatório Abrahão de Moraes (OAM) do Instituto de Astronomia, Geofísica e Ciências Atmosféricas da Universidade de São Paulo (IAG-USP), situado em Valinhos.

Também, nos autos da Ficha de Atendimento 0466.0000103-2024, o senhor Antonio Carlos Panuto reclama que os mapas de macrozoneamento e de zoneamento das leis 6573/2023 (Plano Diretor) e 6574 (LOUS) não possuem identificação dos limites por Cartografia Digitalizada com coordenadas, nem por Descrição escrita tornando essa identificação interpretativa, logo com insegurança jurídica. Com efeito, a omissão ou lacuna referida, se procedente, gera inadequada insegurança jurídica, tornando, até, inaplicável parte da legislação aprovada.

Também, registrado a notícia de fato 0466.0000187/2024, subscrita pela Associação dos Moradores Country Club, faz a mesma reclamação. A mesma associação, nos autos da Notícia de Fato 0466.0000203-2024, alega o prejuízo a aproximadamente 10 lotes residenciais da Rua João Piera Agostinho injustificável pela ampliação da área industrial (agora denominada Zona de Desenvolvimento Econômico 2) no Country Club, porque livres outros 80.000

m<sup>2</sup> de área em outro lugar acima da área industrial e denotando-se a modificação para atendimento preferencial e particular em detrimento do coletivo. A princípio, esta reclamação dialoga com os temas do direito adquirido no âmbito administrativo e impossibilidade de vedar o Município a mudar as características de zonas urbanas, salvo em casos de retrocesso ambiental sob proteção constitucional. Contudo, como toda a legislação está *sub examine*, aguarde-se a avaliação pelo CAEX.

Isto posto, faz-se necessária nova análise técnica do Plano Diretor, agora já vigente, para que sejam pontuadas eventuais falhas ou deficiências que demandem atuação do Ministério Público.

Por fim, determino:

a) apensamento da NF 0466.0000085/2024, da FA 0466.0000103-2024, da notícia de fato 0466.0000187/2024 e 0466.0000203-2024 a este procedimento, a fim de subsidiar a análise do CAEX, se o caso;

b) remessa dos autos ao CAEX-MPSP, para análise técnica e elaboração de laudo relativo ao texto final do Plano Diretor Municipal e da LOUS, sobretudo para verificar questões de retrocesso ambiental com caráter de inconstitucionalidade federal e estadual e se a legislação aprovada atendeu rigorosamente ou não (e em que não atendeu, especificamente) as recomendações do CAEX, porquanto o trabalho dos técnicos foram os únicos e exclusivos utilizados pela Câmara de Vereadores para dar suporte as modificações realizadas. Sugere-se o prazo de 4 meses para a apresentação do trabalho dada a extensão e profundidade do mesmo.

c) com cópia integral da FA 0466.0000103-2024, da notícia de fato 0466.0000187/2024, cuja reclamação é plausível, e deste despacho, oficie-se a Sua Excelência a Prefeita Municipal, solicitando com suporte documental os esclarecimentos alvitados pertinentes, bem como as correções devida e providências necessárias, como eventual decreto regulamentar sanando a omissão da falta de precisão dos limites territoriais com as devidas coordenadas geográficas. Fixo o prazo de 30 dias para resposta, dada a natureza de eventuais providências.

Valinhos, 27 de fevereiro de 2024.

---

Promotoria de Justiça de Valinhos

Denis Henrique Silva  
Promotor de Justiça Designado  
4ª Promotoria de Justiça de Valinhos

Elisa de Almeida Santos  
Analista Jurídico

---

Documento assinado eletronicamente por **DENIS HENRIQUE SILVA**, em 27/02/2024 às 11:03.

Para verificar a autenticidade deste documento, acesse o serviço pelo Atendimento ao Cidadão e à Cidadã, no site do Ministério Público do Estado de São Paulo, e informe o nº do procedimento **0466.0000432/2019** e código 655a4588-a8f8-4e90-b15b-3df9277577d9 .

---