



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 44/2025.

Processo Legislativo nº 813/2025.

Assunto: Projeto de Lei nº 43/2025 – “Acrescenta parágrafo ao artigo 3º da Lei nº 6.641, de 12 de junho de 2024, que ‘Institui o Programa ‘Imóvel Dez’, que visa à regularização de edificações e de lotes desdobrados ou desmembrados irregularmente, em desacordo com as normas municipais’ ”.

Autoria do Vereador: Aldemar Veiga Junior.

À Comissão de Justiça e Redação,

Exmo. Presidente Vereador José Osvaldo Cavalcante Beloni (Kiko Beloni).

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que acrescenta parágrafo ao artigo 3º da Lei nº 6.641, de 12 de junho de 2024, que ‘Institui o Programa ‘Imóvel Dez’, que visa à regularização de edificações e de lotes desdobrados ou desmembrados irregularmente, em desacordo com as normas municipais’, nos seguintes termos:

Lei nº 6.641/2024 (alterada pela Lei 6.673/2024)	Projeto de Lei nº 43/2025
Art. 3º O Programa “Imóvel Dez” terá a duração de 2 (dois) anos. Parágrafo único. Os requerimentos protocolizados junto à Municipalidade antes da data de entrada em vigor da presente lei, com base em legislação que trata de regularização de edificações e desdobro ou desmembramento irregulares, poderão ser adaptados de acordo com as	Art. 1º. Acresce o § 2º, ao artigo 3º, da Lei nº 6.641/2024, passando o parágrafo único para § 1º, na seguinte conformidade: Art. 3º. (...) § 1º. (...) § 2º. O protocolo, análise e o respectivo



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<i>disposições estabelecidas na presente Lei. (redação conferida pela Lei 6.673/2024)</i>	<i>deferimento dos requerimentos tratados na presente lei independem da apresentação de qualquer Certidão Negativa de Débitos Imobiliários.</i>
	Art. 2º. Esta Lei entra em vigor a partir da data de sua publicação.

Ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo¹ 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 competência para promover o adequado ordenamento territorial, vejamos o inciso VIII, do art. 30:

*Art. 30. Compete aos Municípios:
(...)*

¹ 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

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 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União. (...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local." (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

No tocante à **competência para deflagrar o processo legislativo** destacamos que não se trata de matéria de iniciativa privativa do Prefeito, conforme art. 48 da Lei Orgânica do Município e art. 24, § 2º Constituição Bandeirante, logo, o projeto neste aspecto atende os preceitos legais em relação à regra de iniciativa:

- **Lei Orgânica do Município**

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

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

- **Constituição do Estado de São Paulo**

Artigo 24 - *A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR) - Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos

Do mesmo modo, a despeito de alguns julgados em sentido diverso colacionamos decisões da E. Corte de Justiça 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 da competência legislativa concorrente.** Competência do Município*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 para deflagração, infere-se que a matéria disciplinada no projeto 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 de 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.

Noutro aspecto, cumpre observar que o projeto visa impedir a chamada “*sanção política*”, em outras palavras tenciona coibir meio indireto coercitivo de cobrança, no caso a exigência de certidão negativa de débitos fiscais municipais para obtenção de licença de obra.

A esse respeito, colacionamos entendimento do C. Supremo Tribunal Federal:

Tema 856

(...)

II - É inconstitucional a restrição ilegítima ao livre exercício de atividade econômica ou profissional, quando imposta como meio de cobrança indireta de tributos.

Súmula 547

Enunciado

Não é lícito à autoridade proibir que o contribuinte em débito adquira estampilhas, despache mercadorias nas alfândegas e exerça suas atividades profissionais.

Súmula 323

É inadmissível a apreensão de mercadorias como meio coercitivo para pagamento de tributos.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Súmula 70

Enunciado

É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo.

"EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. DIREITO TRIBUTÁRIO. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DE ISS-QN PARA LIBERAÇÃO DE "HABITE-SE" DE IMÓVEL. SANÇÃO POLÍTICA. IMPOSSIBILIDADE DO USO DE MEIOS COERCITIVOS PARA COMPELIR AO PAGAMENTO DE TRIBUTOS. PRECEDENTES. NATUREZA JURÍDICA DO "HABITE-SE": SÚMULA N. 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO". (STF, ARE 1181820 AgR-terceiro, relator(a): Cármen Lúcia, 2ª Turma, julgado em 05/11/2019, Processo Eletrônico DJe-256 DIVULG 22-11-2019 PUBLIC 25-11-2019).

No mesmo sentido, colacionamos decisões do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

INCIDENTE DE ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigos 8º, inciso III, 'c', 14 e 15 da Lei nº 13.558, de 14 de abril de 2003, que exigem a comprovação de quitação do ISS – Imposto sobre Serviços, para a regularização de edificação e concessão de "habite-se" no Município de São Paulo – Meio de coação ao pagamento da dívida - Ofensa aos artigos 5º, incisos XIII, LIV, LV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como aos artigos 111 e 144 da Constituição Bandeirante – Violação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade - Incidente acolhido, com a consequente declaração de inconstitucionalidade dos artigos 8º, inciso III, 'c', 14 e 15 da Lei nº 13.558/2003.

(TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0038938-06.2019.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/06/2020; Data de Registro: 11/06/2020)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

"AGRAVO DE INSTRUMENTO — Decisão que indeferiu pedido de liminar que pretendia que a análise do processo de emissão de 'habite-se' ao empreendimento 'Parque Joinville' se desse independentemente da apresentação da certidão negativa de débitos (CND) exigida pelo artigo 88 da Lei Complementar nº 5/1992 da Municipalidade de Jundiaí — Administração Pública que tem à sua disposição medidas judiciais e extrajudiciais próprias à cobrança direta dos valores a ela devidos, no bojo das quais se asseguram os meios necessários à satisfação dos débitos em face dela constituídos ao mesmo tempo em que se preservam os direitos e as garantias do contribuinte — Recurso provido".

(TJSP; Agravo de Instrumento 2012625-03.2021.8.26.0000; relator (a): Aliende Ribeiro; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Jacareí – Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 05/02/2021; Data de Registro: 05/02/2021).

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – Artigo 6º, inciso IV, da Lei nº 4.261, de 04 de novembro de 2015, do Município de Guarujá que exige a apresentação da certidão de tributos do imóvel, emitida pela Prefeitura Municipal de Guarujá, para obtenção do Alvará de Regularização Imobiliária e da Carta de "Habite-se" – Afirmação da Câmara suscitante, de que referido dispositivo padece de vício de inconstitucionalidade, pois a exigência de condicionamento do pagamento de tributo para a expedição de alvará e "habite-se" é uma forma indireta de se cobrar tributos sem a garantia do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, nos termos do artigo 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal – Meio coercitivo indireto de cobrança, também chamado de sanção política – Inconstitucionalidade – Precedentes da Suprema Corte e deste Colendo Órgão Especial – Ofensa aos artigos 5º, incisos XIII, LIV, LV, e 170, parágrafo único, da Constituição Federal – Arguição acolhida. Acolhe-se a arguição para declarar a inconstitucionalidade do artigo 6º, inciso IV, da Lei nº 4.261, de 04 de novembro de 2015, do Município de Guarujá.

(TJSP; Incidente De Arguição de Inconstitucionalidade Cível 0015110-15.2018.8.26.0000; Relator (a): Ricardo Anafe; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro de Guarujá - Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/08/2018; Data de Registro: 03/08/2018)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

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 alteração e a consolidação das leis.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. No exame do mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 07 de março de 2025.

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

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica