



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 65/2025.

Processo Legislativo nº 595/2025.

Assunto: Projeto de Lei nº 26/2025 – “Altera dispositivos da Lei nº 5.584, de 26 de dezembro de 2017, que “dispõe sobre o uso do solo do comércio ambulante no Município de Valinhos na forma que especifica”.

Autoria dos Vereadores: Gabriel Bueno, Roberson Costalonga "Salame".

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 “Altera dispositivos da Lei nº 5.584, de 26 de dezembro de 2017, que “dispõe sobre o uso do solo do comércio ambulante no Município de Valinhos na forma que especifica”, nos seguintes termos:

Lei nº 5.584/2017	Projeto de Lei nº 26/2025
<p>Art. 3º. A utilização de vias e logradouros públicos será feita, após a realização de licitação, através da celebração de Termo de Permissão de Uso oneroso, <u>intransferível</u> e por prazo determinado.</p>	<p>Art. 1º. É alterado o caput do artigo 3º da Lei 5.584/2017, que passa a vigorar na seguinte conformidade:</p> <p>.....</p> <p>Art. 3º. A utilização de vias e logradouros públicos será feita, após a realização de licitação, através da celebração de Termo de Permissão de Uso oneroso e por prazo determinado.</p>
	<p>Art. 2º. É alterado o caput do artigo 14 da Lei 5.584/2017 e inserido o § 4º ao mesmo artigo, que passa a vigorar na seguinte conformidade:</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p>Art. 14. A utilização das vias e logradouros públicos destinados ao comércio ambulante, após a realização de procedimento licitatório, na modalidade concorrência pública, será objeto de outorga de permissão de uso <u>intransferível</u>, onerosa e por prazo determinado de até 60 meses.</p> <p>§ 1º. O Termo de Permissão de Uso para os equipamentos instalados para atender a calendário de eventos do mesmo gênero ou local não será superior ao período de duração do evento.</p> <p>§ 2º. Demonstrado o interesse público nas hipóteses de estudos de mobilidade e acessibilidade, tais como revisão de estacionamentos, inversões de sentido de mãos de direção, instalações de semáforos, paradas e travessias, os locais poderão sofrer alterações, que deverão ser comunicadas com tempo hábil para que sejam viabilizadas as suas transferências.</p> <p>§ 3º. As permissões de uso conferidas em vias públicas de estacionamento rotativo deverão sofrer demarcação no solo de forma a não permitir a presença de veículos no horário de funcionamento do ambulante.</p>	<p>.....</p> <p>Art. 14. A utilização das vias e logradouros públicos destinados ao comércio ambulante, após a realização de procedimento licitatório, na modalidade concorrência pública, será objeto de outorga de permissão de uso onerosa e por prazo determinado de até 60 meses.</p> <p>(...)</p> <p>§ 4º. Cada ambulante poderá exercer o comércio em colaboração, autorizada a transferência não onerosa da licença enquanto persistir a conformidade da atividade como licenciada.</p>
<p>Art. 19. É proibido ao comerciante ambulante: (...) XVII – <u>ceder</u>, arrendar, locar ou <u>autorizar</u> o uso a terceiros; (...)</p>	<p>Art. 3º. É alterado o inciso XVII do artigo 19 da Lei 5.584/2017, que passa a vigorar na seguinte conformidade:</p> <p>Art. 19. (...) (...) XVII – arrendar ou locar o uso a terceiros; (...)</p>



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

<p>Art. 26. A suspensão da atividade será aplicada quando o permissionário cometer uma das seguintes infrações: (...) IX – <u>manter ou ceder</u> equipamentos ou mercadorias para terceiros; (...)</p>	<p>Art. 4º. É alterado o inciso IX do artigo 26 da Lei 5.584/2017, que passa a vigorar na seguinte conformidade:</p> <p>.....</p> <p>Art. 26. (...) (...) IX – arrendar ou locar equipamentos ou mercadorias para terceiros; (...)</p>
<p>Art. 29. O Termo de Permissão de Uso será rescindido nas seguintes hipóteses: (...) II. transferência do ponto em desacordo com esta Lei; (...)</p>	<p>Art. 5º. É alterado o inciso II do artigo 29 da Lei 5.584/2017, que passa a vigorar na seguinte conformidade:</p> <p>.....</p> <p>Art. 29. (...) (...) II – transferência <u>onerosa</u> do ponto em desacordo com esta Lei; (...)</p>
	<p>Art. 6º. Esta lei entra em vigor a partir da data de sua publicação.</p>

Consta da justificativa que o projeto tem por objetivo “... *prever a possibilidade da transferência não onerosa da permissão de uso do comércio ambulante em nosso município, possibilitando dar continuidade às atividades exercidas por meio do árduo trabalho de eventuais sucessores e/ou colaboradores nos casos em que o permissionário não possa mais desenvolvê-las...*”.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

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

No concernente à **competência legislativa municipal** entendemos que o projeto enquadra-se na seguinte disposição da Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;”

Nesse sentido, 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:*

(...)

IX - promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle quer do uso como do parcelamento e

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

ocupação do solo, estabelecendo normas de edificações, de loteamento e arruamento;”

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, complementar 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 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 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:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- **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 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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

A propósito, no concernente ao limite da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do C.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)*

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

Nesse diapasão, colacionamos decisões do E. TJ/SP sobre a matéria:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Intervenção de Terceiro. Inadmissibilidade. Inteligência do artigo 7º, caput, da Lei nº 9.868/1999. Orientação do Supremo Tribunal Federal. PEDIDO INDEFERIDO.

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal. Município de Bertioga. Lei nº 1.529/2023, que "altera a Lei Municipal 135/1995", esta que **disciplina o comércio ambulante. Não configurados vício de iniciativa nem ofensa à reserva da Administração, na medida em que a norma questionada não impõe obrigações ao Executivo e não interfere na estrutura burocrática ou na gestão do município, constituindo, antes, instrumento de polícia administrativa.** Inteligência dos artigos 24, § 2º, 47 e 144 da Carta Paulista e 61, § 1º, inciso II, 'b', da Constituição Federal, e das teses fixadas pelo Supremo Tribunal Federal para os Temas 682 e 917. **Exame da jurisprudência. IMPROCEDÊNCIA.***

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2350726-65.2023.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/07/2024; Data de Registro: 04/07/2024)

Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n. 4.573 de 11 de outubro de 2.021 do Município de Itapeva, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre autorização da ocupação das áreas públicas para o exercício de atividades econômicas – comércio ambulante no Município de Itapeva/SP" – Iniciativa parlamentar Inexistência de invasão da reserva da administração ou iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo - Improcedência do pedido.

(ADI nº 2285374-34.2021.8.26.0000, rel. Des. Vianna Cotrim, j. em 6.7.2022).



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.627, de 29 de junho de 2021, do Município de Reginópolis, de iniciativa parlamentar, que "dispõe e regulamenta o exercício do comércio ambulante no Município e dá outras providências" - Alegação de afronta ao princípio da separação de Poderes - Inexistência - Iniciativa legislativa comum - Ausente violação da reserva da Administração ou de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo – Inconstitucionalidade parcial, contudo, no tocante à expressão 'à Secretaria da Fazenda ou Setor de Lançamento do Município de Reginópolis', constante no parágrafo 2º do artigo 3º, bem como o artigo 15, por imporem novas atribuições aos servidores públicos e, conseqüentemente, modificando o seu regime jurídico - A exigência da documentação listada no artigo 3º, parágrafo 1º para a formalização da licença também caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal - Vício de iniciativa e violação da reserva da Administração nestas partes - Artigos 24, parágrafo 2º, '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo Alíneas 'g' e 'l', bem como o parágrafo único do artigo 4º que também limitam o exercício da atividade comercial ao proibir o comércio de produtos e serviços já existentes no local - Violação à livre iniciativa e ao exercício da atividade profissional, questões protegidas pela Carta Magna - Violação também dos princípios da razoabilidade proporcionalidade - Ofensa aos artigos 5º, inciso XIII e 170, parágrafo único, da Constituição Federal, bem como aos artigos 111 e 144 da Constituição Bandeirante - Expressão "regulamentadas por Decreto do Executivo", constante no artigo 12 que viola o princípio da legalidade, ao prever sanção administrativa de apreensão de bens por ato normativo do Executivo - Inconstitucionalidade parcial da Lei nº 2.627, de 29 de junho de 2021, do Município de Reginópolis - AÇÃO JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

(ADI nº 2194077-43.2021.8.26.0000, rel. Des. Elcio Trujillo, j. em 30.3.2022)

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade do projeto.
Sobre o mérito, o Plenário é soberano.

É o parecer, a superior consideração.

Procuradoria, aos 14 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