



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



Parecer DJ nº 175/2016

Assunto: Projeto de Lei nº 078/2016 – Aatoria Vereador José Henrique Conti – “Dá nova redação e acrescenta parágrafo ao artigo 87 da Lei 2953, de 24 de maio de 1996, que institui o Código de Posturas do Município de Valinhos e dá outras providências”

*À Diretora Jurídica*

*Dra. Ana Cláudia Mariante*

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que “dá nova redação e acrescenta parágrafo ao artigo 87 da Lei 2953, de 24 de maio de 1996, que institui o Código de Posturas do Município de Valinhos e dá outras providências” de autoria do Vereador José Henrique Conti, solicitado pelo Presidente da Comissão de Justiça e Redação.

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

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

A proposição visa alterar a Lei Municipal nº 2.953/1996 que “institui o Código de Posturas do Município de Valinhos”, a fim de que seja acrescentado parágrafo ao art. 87 modificando sua redação.



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



O Código de Posturas *"estabelece e disciplina as necessárias relações entre o Poder Público e as Pessoas Físicas e Jurídicas no Município, contendo as medidas de polícia administrativa municipal em matéria de higiene, segurança, ordem pública, bem estar coletivo, funcionamento de estabelecimentos e exercício de atividades, visando a inter-relação e a convivência harmônica da comunidade."*

A proposição visa alterar o art. 87 do Código que assim dispõe: *"Os estabelecimentos com jogos eletrônicos, fliperamas, carteados, pebolim e bilhar não poderão ser instalados a menos de duzentos (200) metros dos portões de acesso às escolas."*

A alteração acresce ao dispositivo transcrito a vedação de venda de bebida alcoólica e imputa penalidade para a infração às condutas vedadas.

No que tange à iniciativa entendemos que o projeto enquadra-se no rol previsto na Constituição Federal:

*"Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

*(...)*

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

O conceito de interesse local encontramos nas definições do mestre Hely Lopes Meirelles:



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*"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, 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."* (Direito Municipal Brasileiro)

Ademais a Lei Orgânica em seu art. 5º inc. IX e inc. XX preconiza:

*"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;*

*(...)*



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



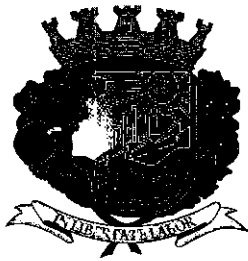
*XX - estabelecer e impor penalidades por infração de suas leis e regulamentos;"*

Novamente recorrendo aos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles temos:

*"A competência dos Municípios em assuntos de urbanismo é ampla e decorre do preceito constitucional que lhes assegura autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII), e, ainda, executar a polícia de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes fixadas pela União (art. 182) bem como, suplementar a legislação federal e a estadual no âmbito de sua competência (art. 30, II). Visando o Urbanismo, precipuamente, à ordenação espacial e à regulação das atividades humanas, que entendem as quatro funções sociais – habitação, trabalho, recreação, circulação -, é óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para seu território, especialmente para a cidade, provendo concretamente todos os assuntos que se relacionem com o uso do solo urbano, as construções, os equipamentos e as atividades que nele se realizem, e dos quais dependem a vida e o bem-estar da comunidade local." (Direito Municipal Brasileiro)*

A matéria versada no projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses cuja competência é privativa do Executivo conforme estabelece a Constituição Bandeirante de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o princípio da simetria:

**"Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*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 artigo 47, XIX;*

*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;*

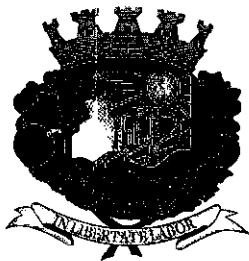
*5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*

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

Muito embora o assunto trate de matéria urbanística relacionada com o uso e ocupação do solo, não interfere na ordenação urbana, razão pela qual não demanda realização de planejamento e estudos técnicos, refere-se à disciplina do direito de construir. Assim, cuida de matéria não reservada à iniciativa do poder executivo, portanto, não viola os arts. 180, II e V e 181 *caput* da Constituição Estadual:

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

*(...)*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



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

(...)

V - a observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida;"

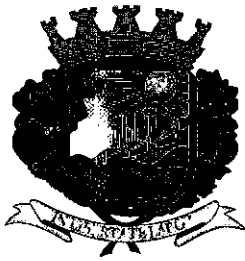
A proposição encontra fundamento legal, ainda, no poder de polícia, assim definido pelo art. 78 do Código Tributário Nacional:

"Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos."

O projeto trata de matéria afeita ao poder de polícia:

"Poder de polícia é a faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

(...) As sanções do poder de polícia, como elemento de coação e intimidação, principiam, geralmente, com a multa e se escalonam em penalidades mais graves como a interdição de atividade, o fechamento de estabelecimento, a demolição de construção, o embargo administrativo de obra a destruição de objetos, a inutilização de gêneros, a proibição de fabricação ou comércio de certos produtos, a vedação de localização de indústrias e comércio em determinadas zonas, a apreensão, em face da situação irregular do bem



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*(TJSP, RT 741/257), e tudo o mais que houver de ser impedido em defesa da moral, da saúde e da segurança pública, desde que estabelecido em lei ou regulamento.*

*Estas sanções, em virtude do princípio da auto executoriedade de ato de polícia, são impostas e executadas pela própria Administração em procedimentos administrativos compatíveis com as exigências do interesse público. O que se requer é a legalidade da sanção e sua proporcionalidade à infração cometida ou dano que a atividade causa à coletividade ou ao próprio Estado. As sanções do poder de polícia são aplicáveis aos atos ou condutas individuais que, embora não constituam crime, sejam inconvenientes ou nocivos à coletividade, como previstas na norma legal. E o mesmo fato pode gerar, juridicamente, pluridade de ilícitos e de sanções administrativas.*

*(...) "A polícia dos costumes visa a combater os males, vícios e perversões com os quais certos indivíduos atentam contra a moral, a decência, o trabalho e as boas maneiras da sociedade. Nem todo vício requer ação policial, senão aqueles que, por sua gravidade e efeitos danosos, afetam o bem-estar coletivo. Vícios e atitudes individuais existem que, embora reprováveis do ponto de vista ético, não causam prejuízo à coletividade, dispensando, por isso mesmo, repressão ou prevenção estatal: ao passo que outros não só afetam seu portador como se propagam e corrompem a sociedade, moral, física e economicamente, pelo que interessa ao Poder Público combatê-los.*

*No elenco de males sociais danosos e corruptores, que convém ao Poder Público prevenir e debelar, entram a prostituição, as perversões sexuais, a vadiagem, a embriagues, a mendicância, os jogos de azar, o uso de entorpecentes, a obscenidade pública e outras formas de rebaixamento da dignidade humana.*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*No uso regular do poder de polícia, inerente a toda entidade estatal pode o Município opor restrições às atividades e à conduta individual com o fito de debelar, no seu território, as manifestações viciosas, imorais ou indignas aos cidadãos, impedindo, assim, que o mau exemplo frutifique em detrimento da moral coletiva.*

*(...) Os jogos e sorteios de toda espécie não devem escapar do controle das polícias administrativa e judiciária, que, em conjunto, reprimirão as modalidades ilícitas ou abusivas da boa-fé popular. Necessário é que se tenha sempre presente que os vícios, como tudo que se realiza à margem da Moral e do Direito, procuram sempre se apresentar em forma de atividade lícita e útil, para fugir da ação repressora do Poder Público.” (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro)*

Nesse sentido temos os entendimentos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, senão vejamos:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 3.645, de 03 de junho de 2.014, que altera os dispositivos da Lei Municipal nº 3.631, de 1º de abril de 2014 e dá outras providências. Alteração da distância permitida entre postos de combustíveis e demais estabelecimentos. VÍCIO DE INICIATIVA. Inexistência. Competência concorrente da Câmara Municipal para legislar sobre o tema. Precedente do STF acerca da possibilidade do Município estipular distância entre estabelecimentos visando a segurança dos cidadãos. AUMENTO DE DESPESAS SEM DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. Inocorrência. A Lei alterada já dispunha sobre a dotação orçamentária em seu art. 5º, o qual não sofreu alteração. Norma que impõe obrigações a particulares. Exercício da polícia administrativa. Dever de fiscalização do Executivo. Ação improcedente.*

A  
RS





# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*(...) Segundo o art. 30, I, da Constituição Federal compete ao Município "legislar sobre assuntos de interesse local", bem como o art. 144 da Constituição Estadual que determina sua auto-organização: Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*Segundo a lição de Hely Lopes Meirelles: "Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais" (Direito Municipal Brasileiro, 17ª edição, 2ª tiragem, São Paulo, Malheiros Editores, 2014, pp. 760/761).*

*No presente caso, como bem ressaltado pela D. Procuradoria Geral de Justiça em seu parecer trata-se de matéria de competência comum ou concorrente, não havendo que se falar em exclusividade de iniciativa reservada ao Poder Executivo.*

*Peço vênias para citar julgado do Supremo Tribunal Federal sobre a inexistência de norma que confere ao Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente ao planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano:*

*Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado.*

A  
K



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



*Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido. (RE 218110, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 02/04/2002)*

*Mais especificamente sobre a possibilidade de lei municipal estabelecer o distanciamento mínimo entre postos de revenda de combustíveis a Suprema Corte pacificou seu entendimento há longa data:*

*Município: competência: Lei municipal que fixa distanciamento mínimo entre postos de revenda de combustíveis, por motivo de segurança: legitimidade, conforme a jurisprudência do Supremo Tribunal (v.g. RE 204.187, 2ª T., Ellen Gracie, DJ 2.4.2004; RE 204.187, 1ª T., Ilmar Galvão, DJ 5.2.2000) (RE 199101, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, julgado em 14/06/2005, DJ 30-09-2005).*

*Assim, não se constata existência de reserva da Administração, já que a matéria objeto da lide não se amolda em qualquer das disposições que permitem, excepcionalmente, a emissão de atos normativos pelo chefe do Poder Executivo sem interferência do Poder Legislativo.*

*A lei impugnada não tratou de matéria cuja iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo, bem como não houve ofensa ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera administrativa.*

*Inexiste, portanto, inconstitucionalidade por vício de iniciativa ou violação ao princípio da separação de poderes. Acerca da alegação de que a norma ora impugnada acarreta aumento de despesas do Município sem a devida dotação orçamentária melhor sorte não socorre ao Autor.*

*Primeiro porque a lei impugnada alterou apenas os artigos 1º e 2º da Lei anterior (Lei nº 3.631/2014), mantendo incólume o art. 5º, o qual trata das despesas de decorrentes da mencionada lei. Vejamos:*

*[Handwritten signature]*



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

## ESTADO DE SÃO PAULO



*Art. 5º As despesas decorrentes da execução da presente Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias constantes no orçamento vigente, suplementadas por Decreto, se necessário.*

*Segundo porque a mencionada lei cria obrigações para particulares, ou seja, comerciantes que pretendam abrir novos postos de revenda de combustíveis.*

*E terceiro porque a fiscalização das atividades exercidas no município, de acordo com a legislação vigente, é função primária do poder executivo, pois inerente ao exercício regular do poder de polícia. Cabe a ele velar pelo cumprimento de todo o complexo das posturas municipais.*

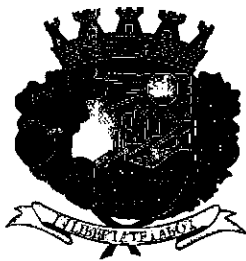
*O exercício municipal de execução e fiscalização da legislação em vigor não acarreta impacto em sua cobertura financeiro orçamentária, pois, já são precedentemente absorvidas pela polícia administrativa preexistente.*

*Em caso análogo manifestou-se este C. Órgão Especial da seguinte forma:*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO LEI MUNICIPAL Nº 11.526, QUE ESTABELECE NÓRMA PARA O EMBARQUE/DESEMBARQUE DE PESSOAS DO SEXO FEMININO, EM PERÍODO NOTURNO - NÃO EXISTÊNCIA DE RESERVA DO PODER EXECUTIVO PARA SUA INICIATIVA PREVISÃO LEGAL QUE NÃO REPRESENTA QUALQUER AUMENTO DE DESPESA, VEZ QUE A FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES EXERCIDAS POR PERMISSONÁRIAS DE SERVIÇOS PÚBLICOS INSERE-SE NO PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA AÇÃO IMPROCEDENTE. (Direta de Inconstitucionalidade nº 2104722-66.2014.8.26.0000, Rel. NEVES AMORIM, j. 12.11.2014 - original sem grifo).*

*Ante o exposto, pelo meu voto, julgo improcedente a ação, declarando a constitucionalidade da Lei n.º 3.645/2014, do município de Mirassol.*

**PÉRICLES PIZA Relator** (Direta de Inconstitucionalidade nº 2020848-52.2015.8.26.0000)



# CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO



No Supremo Tribunal Federal igualmente já houve posicionamento exarado no mesmo sentido:

*“Esta Corte firmou entendimento no sentido de que a fixação, por lei municipal, de distância mínima entre postos de revenda de combustíveis, por motivo de segurança, não ofende os princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência. Nesse sentido:*

*“Postos de gasolina. Atividade de alto risco que justifica o prudente distanciamento, na mesma área geográfica, de estabelecimentos congêneres. Inexistência de inconstitucionalidade do art. 3º, letra b, da Lei 2.390, de 16.12.74, do Município de Belo Horizonte (MG). RE conhecido, mas improvido.” (RE 204.187MG, Rel. Min. Ellen Gracie).*

*“ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. PEDIDO DE LICENÇA DE INSTALAÇÃO DE POSTO DE REVENDA DE COMBUSTÍVEIS. SUPERVENIÊNCIA DE LEI (LEI Nº 6.978/95, ART. 4º, § 1º) EXIGINDO DISTÂNCIA MÍNIMA DE DUZENTOS METROS DE ESTABELECIMENTOS COMO ESCOLAS, IGREJAS E SUPERMERCADOS. ALEGADA OFENSA AOS ARTS. 1º, IV; 5º, XIII E XXXVI; 170, IV E V; 173, § 4º, E 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Incisos XXII e XXIII do artigo 5º não prequestionados. Requerimento de licença que gerou mera expectativa de direito, insuscetível -- segundo a orientação assentada na jurisprudência do STF --, de impedir a incidência das novas exigências instituídas por lei superveniente, inspiradas não no propósito de estabelecer reserva de mercado, como sustentado, mas na necessidade de ordenação física e social da ocupação do solo no perímetro urbano e de controle de seu uso em atividade geradora de risco, atribuição que se insere na legítima competência constitucional da Municipalidade. Recurso não conhecido.” (RE 235.736/MG, Rel. Min. Ilmar Galvão).*

*Isso posto, nego seguimento ao recurso (CPC, art. 557, caput).” (ARE 717883)*

Handwritten signature and initials in the bottom right corner.



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



Por fim, no que tange à forma o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95/98.

Ante o exposto, sob o aspecto enfocado, a proposta reúne condições de legalidade e constitucionalidade. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

D.J., aos 03 de junho de 2016. .

  
Aline Cristine Padilha

Advogada

Revisado e de acordo:

  
Aparecida de Lourdes Teixeira  
Advogada

  
Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa  
Advogada