



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

EXMO. SR. PRESIDENTE

PL 157/2018

A autoria da presente Proposição é do Vereador João Donizeti Silvestre.

Trata-se de PL que dispõe sobre a obrigatoriedade da construção ou adaptação de fraldários acessíveis aos frequentadores de shopping centers, comércios e estabelecimentos similares.

Este Projeto de Lei encontra respaldo em nosso Direito Positivo, neste diapasão passa-se a expor:

A matéria que versa a Proposição em estudo diz respeito ao ordenamento urbano, sobre o assunto, leciona Hely Lopes Meirelles, em sua obra Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, 15ª edição, Malheiros Editores, 2006, página, 542:

O ordenamento urbano é a disciplina da cidade e suas atividades através da regulamentação edilícia, que rege desde a delimitação da urbe, seu traçado, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções, até a estética urbana. Tudo, enfim, que afetar a comunidade urbana sujeita-se à regulamentação edilícia, para assegurar o bem-estar da população local. (g.n.)

O presente Projeto de Lei, **visa incrementar regras de ordenamento urbano**, tal intuito encontra base na LOM, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Art. 33 Cabe à Câmara Municipal, com sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

XIV- **ordenamento**, *parcelamento, uso e **ocupação do solo urbano**.*
(g.n.)

Destacamos ainda, que a LOM estabelece ser atribuição da Câmara Municipal legislar sobre as matérias de competência do Município, referente a assuntos de interesse local, nos termos infra:

SEÇÃO VII

DAS ATRIBUIÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL

Art. 33. Cabe a Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I- *assuntos de interesse local(...).*

Tal artigo está em consonância com o disposto na Constituição da República Federativa do Brasil, diz a CF:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- *legislar sobre assuntos de interesse local.*

Conforme o já dito, este PL disciplina o ordenamento urbano, bem como tal matéria insere-se no âmbito da competência municipal para legislar sobre



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

interesse local, e ainda encontra respaldo no poder de polícia administrativa, cujos contornos legais estão normatizados no Código Tributário Nacional, *in verbis*:

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, 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.

Em conformidade com nosso Direito Positivo, o qual retro destacamos e além dos embasamentos já citados, este PL encontra respaldo jurídico no Poder de Polícia, mais precisamente em um dos setores de atuação do aludido Poder, que é a polícia das construções, o qual tem suas balizas doutrinárias conforme as lições sempre precisas de Hely Lopes Meirelles, em sua obra *Direito Municipal Brasileiro*, 15ª edição, Malheiros Editores, São Paulo, 2006, páginas 484, 485, diz o saudoso mestre:

*A **polícia das construções** efetiva-se pelo controle técnico funcional da edificação particular, tendo em vista a exigência de segurança, higiene, e funcionalidade da obra segundo sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade, expresso nas normas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano. Tais regulamentos, sendo de natureza local, competem ao Município e se expressam no Código de Obras e nas normas urbanísticas de uso e ocupação do solo urbano.*

O Poder municipal de controle das edificações decorre da Constituição Federal, que outorga competência direta ao Município para promover o ordenamento de seu território, mediante planejamento e controle de uso, de parcelamento e da ocupação do solo urbano. (g.n.)



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Verifica-se que a competência legiferante sobre a matéria que versa este PL é concorrente entre os Poderes Legislativo e Executivo; bem como o assunto em questão não está elencado no art. 38 e seus incisos da LOM, onde encontra-se discriminados os casos de competência privativa do Prefeito Municipal para deflagrar o processo legislativo.

Somando-se a retro exposição, frisa- que o Supremo Tribunal Federal, em sua função jurisdicional de controle de constitucionalidade, firmou entendimento pela inexistência de contrariedade ao princípio de reserva de iniciativa do Poder Executivo, a Lei Complementar nº 475, de 22 de maio de 2009, do Município de Jundiaí/SP, pela qual se impõe a obrigação de fraldários em prédios comerciais, destaca-se infra os termos do Acórdão do Recurso Extraordinário, que decidiu a questão:

RE 742532 / SP - SÃO PAULO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA

Julgamento: 14/12/2015

Publicação

DJe-010 DIVULG 20/01/2016 PUBLIC 01/02/2016

Partes

RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ

ADV.(A/S) : JOÃO JAMPAULO JÚNIOR E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : PREFEITO MUNICIPAL DE JUNDIAÍ(MIGUEL HADDAD)

ADV.(A/S) : FRANCISCO ANTONIO DOS SANTOS

ADV.(A/S) : RONALDO SALLES VIEIRA

Decisão

DECISÃO



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL: OBRIGATORIEDADE DE PRÉDIOS COMERCIAIS DISPOREM DE FRALDÁRIOS. INEXISTÊNCIA DE CONTRARIEDADE AO PRINCÍPIO DA RESERVA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES. RECURSO PROVIDO.

Relatório

1. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição da República contra julgado do Tribunal de Justiça de São Paulo.

O caso

2. Em 19.8.2010, o Prefeito do Município de Jundiaí/SP propôs ação direta de inconstitucionalidade contra a Lei Complementar n. 472/2009, pela qual se impõe a obrigação de criação de fraldários em prédios comerciais.

Em 29.2.2012, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade para declarar inconstitucional a Lei Complementar municipal n. 475/2009:

“Lei Complementar 475, de 22 de maio de 2009, do Município de Jundiaí, que altera o Código de Obras e Edificações, prevendo fraldários em edificações comerciais. Iniciativa parlamentar incabível. Iniciativa do Poder Executivo caracterizada. Postura que deve ser antecedida de estudos técnicos suportados pelos recursos do Poder Executivo, que também considera globalmente o planejamento urbano. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes (art. 5º da CE). Ação procedente” (fl. 111).

Os embargos de declaração opostos foram rejeitados (fls. 147-149).

Contra esse acórdão a Recorrente interpôs recurso extraordinário com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição, no qual alega ter o Tribunal de origem contrariado os arts. 61, § 1º, 84, inc. VI, 125, § 2º, e 165 da Constituição da República.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Sustenta que “a manutenção do presente entendimento, o de que matérias afetas ao Código de Obras e Edificações são privativas do alcaide, além de malferir o art. 61, § 1º, 84, VI, e 165 da CF, propiciará o total esvaziamento da atividade legiferante (típica do Poder Legislativo, posto que se poderia dar a mesma interpretação a qualquer matéria relativa à competência municipal” (fl. 161).

Assevera que o “Tribunal a quo, ao ampliar o rol taxativo das competências legislativas privativas do Poder Executivo (para albergar matéria que não está posta nos artigos, supracitados) acaba por exorbitar os limites traçados no art. 125, § 2º, da CF, criando novel hipótese de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, sem amparo constitucional” (fl. 163).

Requer seja reconhecida “a constitucionalidade [da] Lei Complementar do Município de Jundiaí n. 475, de 22 de maio de 2009, que ‘altera o Código de Obras e Edificações, para prever fraldário em edificações comerciais que específica’, por não albergar matéria privativa do Poder Executivo” (fls. 165-166).

3. Em 2.6.2014, determinei vista deste recurso extraordinário ao Procurador-Geral da República, que, em 27.2.2015, opinou pelo seu provimento:

“Recurso extraordinário. Norma de lei municipal, de iniciativa parlamentar, que impõe a obrigatoriedade de prédios comerciais disporem de fraldários. Inexistência de reserva de iniciativa do Poder Executivo” (fls. 194-196).

Examinados os elementos havidos no processo, DECIDO.

4. Razão jurídica assiste à Recorrente.

5. Na espécie, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo declarou inconstitucional a Lei Complementar n. 475/ 2009, que “altera o Código de Obras e Edificações, para prever fraldário em



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

edificações comerciais no caso que especifica”, ao fundamento de “afrenta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes.”

Na Lei Complementar municipal n. 475/2009 se dispõe:

“LEI COMPLEMENTAR N. 475, DE 22 DE MAIO DE 2009.

Altera o Código de Obras e Edificações, para prever fraldário em edificações comerciais no caso que especifica.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, Estado de São Paulo, conforme a rejeição de Veto Total pelo Plenário em 19 de maio de 2009, promulga a seguinte Lei Complementar:

Art. 1º. O Anexo de Normas Técnicas do Código de Obras e Edificações (Lei Complementar 174, de 9 de janeiro de 1996) passa a vigorar acrescido deste dispositivo:

“Art. 93-I. A edificação comercial com área construída superior a 300 m2 (trezentos metros quadrados) terá fraldário de uso coletivo.”

Art. 2º. Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação” (fl. 112).

Não há na Lei Complementar n. 475/2009, de iniciativa parlamentar, regulamentação de matéria outorgada ao Chefe do Poder Executivo pela Constituição da República. Assim, não se há cogitar de afronta ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. (g.n.)

Confira-se excerto do parecer da Procuradoria-Geral da República:

“O único fundamento para o Tribunal de Justiça declarar a inconstitucionalidade da norma residiu no que entendeu se tratar de invasão da reserva de iniciativa do Chefe do Executivo municipal. A apreciação da controvérsia, desse modo, beneficia-se do entendimento assentado no Supremo Tribunal Federal de que ‘a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

inequívoca' (ADI 724 MC, rel. o Ministro Celso de Mello, DJ 27-04-2001). Por isso, também, tem sido reiterado que 'não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo' (ADI 3.394, rel. o Ministro Eros Grau, DJe 15.8.2008) e que, 'se se entender que qualquer dispositivo que interfira no orçamento fere a iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo para lei orçamentária, não será possível legislar' (ADI 2.072-MC, rel. o Ministro Moreira Alves, DJ 19.9.2003).

Não há, no plano federal, exclusividade de iniciativa em tema de exigências para edificações e obras. A lei, a par disso, não permite supor que ocasione alteração alguma na ordem burocrática do Município, tampouco importa direto dispêndio de recursos públicos. Não se positiva, por certo, hipótese em que, em face do princípio da similitude com o modelo federal de processo legislativo, a iniciativa da lei impugnada estivesse reservada ao Prefeito.

Insubsistente a causa de inconstitucionalidade apontada no acórdão recorrido, o parecer é pelo provimento do recurso" (fls. 195-196).

O parecer da Procuradoria-Geral da República acolhe a jurisprudência deste Supremo Tribunal, que assentou ser restritiva a interpretação dada aos dispositivos constitucionais nos quais se confere iniciativa de lei ao Chefe do Poder Executivo, pois a regra é ser competência também do Poder Legislativo iniciar o processo legislativo. Assim, por exemplo:

"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (ADI n. 724-MC, Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJ 27.4.2001).



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

“A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que não há violação, por vício de iniciativa, ao art. 61, § 1º, II, ‘e’, da Constituição Federal, quando a norma impugnada não cria, extingue ou altera órgãos administrativos, bem como quando não institui nova atribuição à órgão integrante da administração estatal” (ADI n. 2.528, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 7.12.2015).

“Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Representação por inconstitucionalidade. Lei nº 4.344, de 29 de abril de 2010, do Município de Contagem/MG, que obriga agências bancárias a instalarem divisórias entre os caixas e o espaço reservado para os clientes que aguardam atendimento. Lei de iniciativa parlamentar. Ausência de vício formal de iniciativa. Matéria de interesse local. Competência municipal. Precedentes. 1. A lei impugnada não dispõe sobre nenhuma das matérias sujeitas à iniciativa legislativa reservada do chefe do Poder Executivo previstas no art. 61, § 1º, da Constituição Federal, cuidando, tão somente, de impor obrigações a entidades privadas, quais sejam, as agências bancárias do município, que deverão observar os padrões estabelecidos na lei para a segurança e o conforto no atendimento aos usuários dos serviços bancários, de modo que o diploma em questão não incorre em vício formal de iniciativa. 2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido de que os municípios detêm competência legislativa para dispor sobre segurança, rapidez e conforto no atendimento de usuários de serviços bancários, por serem tais matérias assuntos de interesse local (art. 30, inciso I, Constituição Federal), orientação ratificada no julgamento da Repercussão Geral no RE nº 610221-RG, de relatoria da Ministra Ellen Gracie (DJe de 20/08/10). Precedentes. 3. Agravo regimental não provido” (ARE n.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

756.593-AgR, Relator o Ministro Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 12.2.2015).

O acórdão recorrido divergiu dessa orientação jurisprudencial.

6. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (art. 557, § 1º-A, do Código de Processo Civil e art. 21, § 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

Publique-se.

Brasília, 14 de dezembro de 2015.

Ministra CÁRMEN LÚCIA

Relatora

Face a todo o exposto, conclui-se que a presente Proposição encontra guarida no Direito Pátrio, **sendo que, sob o aspecto jurídico, nada a opor**, tão somente, deve-se numerar o Art. 1º deste PL.

É o parecer.

Sorocaba, 12 de junho de 2018.

MARCOS MACIEL PEREIRA

Procurador Legislativo

De acordo:

MÁRCIA PEGORELLI ANTUNES

Secretária Jurídica