



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 100/2024

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Hélio Aparecido de Godoy, que “*Dispõe sobre alterações da Lei nº 8.451 de 05 de maio de 2008, que dispõe sobre o Plano de Urbanização e da Regularização Fundiária e Urbanística, das Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social e dá outras providências*”.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

2.1. Competência e iniciativa:

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei é amparada pelo art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal, os quais dispõem que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial¹.

¹ 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;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

De forma específica, a Lei Orgânica Municipal reproduz a autorização legislativa constitucional em seu art. 33, o qual dispõe no tocante ao ordenamento e uso do solo urbano:

Art. 33. Cabe à 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, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

XIV - ordenamento, parcelamento, uso e ocupação do solo urbano;

Destaca-se que as zonas ou áreas de especial interesse social, nos termos do art. 2º da Lei Municipal nº 8.451, de 2008², são espaços urbanos instituídos por lei que se destinam à moradia da população com baixa renda e, por este motivo, pode ter regras especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo, tais como tamanho do lote e taxa de ocupação.

No tocante à **iniciativa**, cumpre observar que foi atendido o disposto no art. 38 da Lei Orgânica³, uma vez que a iniciativa legislativa não invade **formalmente** competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal⁴.

² Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - Zona ou Área Especial de Interesse Social (ZEIS ou AEIS): área urbana instituída e definida por esta Lei, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita à regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

³ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

⁴ 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 (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No entanto, questão diversa é a **inconstitucionalidade material** que ocorre quando o **conteúdo de leis, e não a iniciativa, afeta o princípio da Separação entre os Poderes**, conforme entendimento do E. Tribunal do Estado de São Paulo⁵:

Como é cediço, são distintos o vício formal ligado à iniciativa, que deve observar o quanto definido na apreciação do Tema de Repercussão Geral n. 917 pelo E. Supremo Tribunal Federal, e o vício material decorrente da invasão à esfera da reserva da administração.

O primeiro decorre da atribuição constitucional de poder de iniciar o processo legislativo; o segundo é expressão do princípio da separação dos poderes, englobando as atividades ligadas à direção geral da coisa pública, de competência do Chefe do Poder Executivo. O primeiro está ligado ao processo legislativo; o segundo, às competências materiais ou administrativas. [...]

A definição da forma de realização de atos administrativos processuais e de atividades ligadas às atribuições dos agentes públicos imiscui-se no âmbito da chamada reserva da administração. Cabe ao Chefe do Executivo, analisando dados técnicos fornecidos pelos órgãos competentes, decidir pela conveniência e oportunidade dos procedimentos a serem adotados. Verifica-se, no caso, vício material, decorrente da usurpação de competências materiais do alcaide, em violação ao princípio da separação e da harmonia dos poderes. (g.n.). [...]

Neste sentido, o Plano Diretor, instituído pela Lei Municipal nº 11.022, de 16 de dezembro de 2014, estabelece que a instituição e **delimitação** de Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social **cabem exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo**:

Art. 40 A **Prefeitura de Sorocaba, na Área Urbana, poderá instituir e delimitar**, através de Lei Municipal específica, Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social para Habitação, com os seguintes objetivos: [...]

Destarte, por violar o estabelecido pelo Plano Diretor, a proposição incorre em inconstitucionalidade por violação ao art. 181 da Constituição Estadual:

Artigo 181 - **Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor**, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e

⁵ TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2258994-71.2021.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2022; Data de Registro: 11/10/2022.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes. [...]

Ao encontro das normas supracitadas segue a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que entende serem inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que instituem Zonas de Especial Interesse Social:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – § 2º, do art. 31, e do § 3º do art. 210, ambos da Lei Complementar nº 428, de 09 de agosto de 2001 que permite a instituição de novas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), do Município de São José dos Campos – **Normas que afrontam os artigos: 5º, §1º e 181, da Constituição Estadual – Ação procedente.** (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2047456-19.2017.8.26.0000; Relator (a): Antonio Carlos Malheiros; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/06/2017; Data de Registro: 23/06/2017)

Desta maneira, verifica-se que a proposição, que acaba por delimitar as Zonas de Especial Interesse Especial para habitação, **viola o princípio da independência e separação entre os poderes**, disposto nos arts. 2º e 84, II da Constituição Federal⁶, nos arts. 5º, *caput*, e 47, II e XIV da Constituição Estadual⁷ e nos arts. 6º, *caput*, e 61, II, da Lei Orgânica⁸ e a Lei Municipal nº 11.022, de 2014.

2.2. Aspecto material

No aspecto material, verifica-se que o PL busca alterar a Lei Municipal nº 8.451, de 05 de maio de 2008, que “*Dispõe sobre autorização para instituir o Plano de*

⁶ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]

II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

⁷ Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: [...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; [...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

⁸ Art. 6º O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.

Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito: [...]

II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Urbanização e de Regularização Fundiária e Urbanística, das Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social e dá outras providências”.

Dispõe o dispositivo **atualmente vigente**:

Art. 5º Poderão ser consideradas Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social: [...]

§ 5º Ficam declaradas como Áreas de Especial Interesse Social e passíveis de regularização fundiária, todos os assentamentos e ocupações informais já consolidados, em imóveis públicos ou privados, bem como os empreendimentos habitacionais irregulares no Município de Sorocaba, nos termos da Lei Federal nº 6.766/79 e dotados de melhoramentos públicos como rede de água e esgoto, energia elétrica e arruamentos, nos termos do art. 71 da Lei Federal nº 11.977/2009, notadamente: [...]

11) Jardim Nova Esperança (antiga área do ITESP e URBES); [...]

29) Jardim Yaya; [...]

36) Residencial Ipatinga;

37) Parque dos Eucaliptos; [...]

69) Itinga; [...]

Em contraste, **dispõe o art. 1º do Projeto de Lei**:

Art. 1º O item 11, 29, 36, 37 e 69 do § 5º do artigo 5º da Lei 8.451 de 05 de maio de 2008, alterada pela Lei nº 9.547, de 27 de abril de 2011, passam a ter a seguinte redação:

Art. 5º ...

§ 5º...

1)...

11) Jardim Nova Esperança (antiga área do ITESP e URBES (Sociedade Comunitária de Habitação Popular de Sorocaba) ...

29) Jardim Yaya (Rua Augusto Rodrigues) ...

36) Residencial Ipatinga (Matrícula 43.042 do 2º Cartório de Registro de Imóveis de Sorocaba; ...

37) Parque dos Eucaliptos (Matrícula 43.043 do 2º Cartório de Registro de Imóveis de Sorocaba); ...

69) Itinga (Rodovia João Leme dos Santos -SP 264 km 110)

Verifica-se, assim, que embora não haja supressão dos locais que poderão ser consideradas Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social, há, nos termos





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

da justificativa do PL, **delimitação** das áreas citadas com a finalidade de facilitar a inclusão e efetivo cadastro dos moradores destas localidades.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade** do projeto de lei por violação ao princípio da separação entre os poderes e ao art. 181 da Constituição Estadual, assim como **ilegalidade** por violação ao art. 40 da Lei Municipal nº 11.022, de 2014.

É o parecer.

Sorocaba, 02 de abril de 2024.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 350032003600310034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 02/04/2024 16:21

Checksum: **B58FBC18A88341CE856CC5DE00DA6E1E3E66C9D83A95135C6AC90F597C81FF6C**

