



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 133/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 10 de março de 2025.

Ementa: ALTERAÇÃO DA LEI MUNICIPAL Nº 11.247, DE 2015. ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DE LEI. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO ENTRE OS PODERES. CONTRADIÇÃO DE COMPETÊNCIA PARA ESTABELECER OS CUSTOS DAS MEDIDAS MITIGATÓRIAS, COMPENSATÓRIAS E/OU CORRETIVAS. LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998. LIMITAÇÃO DA COMPENSAÇÃO URBANÍSTICA E AMBIENTAL A 1% DO VALOR DA OBRA. PRINCÍPIO DA REPARAÇÃO INTEGRAL DO DANO AMBIENTAL. GESTÃO DEMOCRÁTICA DE DIRETRIZES URBANÍSTICAS. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. ESTATUTO DA CIDADE. PLANO DIRETOR. INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria do nobre Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Dispõe sobre a modernização da Lei nº 11.247, de 28 de dezembro de 2015, que regula as medidas mitigadoras, compensatórias e corretivas em empreendimentos imobiliários em Sorocaba, promovendo ajustes para equilíbrio econômico e incentivo ao desenvolvimento urbano sustentável"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica 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).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

2. Fundamentos

2.1. Competência e iniciativa

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, que em seu art. 30, I e VIII, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, competências reproduzidas pelo art. 33, I e XIV, da Lei Orgânica Municipal.

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;

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

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;

No tocante à iniciativa, salvo exceção exposta adiante, observa-se o atendimento ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal.

Lei Orgânica Municipal

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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.

Tema 917 do STF

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).

Verifica-se, por outro lado, que o art. 5º do PL estabelece prazo específico para a regulamentação da lei, o que interfere na discricionariedade do Prefeito Municipal em conduzir a Administração Pública conforme critérios de conveniência e oportunidade. **Essa interferência contraria o princípio da separação dos poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal¹**, entendimento compatível com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

Jurisprudência – STF (17/02/2022)

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda nº 24/2008 à Constituição do Estado de São Paulo. Estipulação de prazo para o Governador expedir decretos e regulamentos para fiel execução das leis (CE paulista, art. 47, III). **Violação do princípio da separação dos poderes.** Definição de comportamentos configuradores de crimes de responsabilidade (CE paulista, art. 20, XVI e art. 52, §§ 1º, 2º e 3º). Usurpação da competência legislativa privativa da União (CF, art. 22, I). Súmula Vinculante 46/STF. Atribuição de iniciativa privativa à Assembleia Legislativa para a propositura de projetos de lei em matéria de interesse da Administração Pública estadual (art. 24, § 1º, n. 4). Observância compulsória pelos Estados-membros das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo. **1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a**

¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. 2. A Constituição paulista, além de incluir os diretores de agências reguladoras entre as autoridades sujeitas às sanções decorrentes da prática de crime de responsabilidade, também amplia o âmbito material dos tipos previstos na legislação federal (Lei nº 1.079/50). Compete à União, com absoluta privatividade, a definição dos crimes de responsabilidade. Súmula Vinculante 46/STF. 3. Como regra, a iniciativa das leis incumbe a quaisquer das pessoas e órgãos relacionados no art. 61, caput, da Constituição Federal. Somente nos casos excepcionados pela própria Constituição Federal haverá prerrogativa privativa para a propositura das leis. A adoção das normas constitucionais estruturantes do processo legislativo impõe-se compulsoriamente aos Estados-membros por força de expressa disposição constitucional (ADCT, art. 11). 4. Ação direta conhecida. Pedido julgado procedente.

(STF - ADI: 4052 SP 0001190-31.2008.1.00.0000, Relator: ROSA WEBER, Data de Julgamento: 04/07/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/07/2022)

2.2 Aspecto Material

O projeto de lei propõe alterações na Lei Municipal nº 11.247, de 28 de dezembro de 2015, estabelecendo a obrigatoriedade de os empreendedores imobiliários apresentarem propostas de medidas mitigadoras (art. 2º, caput), compensatórias e/ou corretivas, com diretrizes para o cálculo das contrapartidas (art. 2º, §1º) de seus empreendimentos urbanísticos. Essas contrapartidas poderão ser revisadas pelo Poder Público (art. 2º, §2º), respeitando o limite de 1% do valor total da obra (art. 2º, §3º). Além disso, o projeto prevê que as medidas poderão ser executadas diretamente pelo empreendedor ou convertidas em contribuições para o Fundo Municipal de Infraestrutura Urbana (art. 3º). Os recursos arrecadados serão divulgados periodicamente pelo Município, visando garantir transparência na gestão dos valores (art. 4º).

Verifica-se que a proposta, na forma apresentada, **entra em contradição com a própria legislação que se pretende alterar.** O art. 1º da Lei Municipal nº 11.247/2015 determina que os custos das medidas mitigatórias são **diretamente definidos pelo Poder Público.** No entanto, a redação do novo art. 2º, proposto pelo PL 133/2025, estabelece que os empreendedores imobiliários devem apresentar suas próprias propostas, **sujeitas a ajustes pelo Poder Público Municipal.**

Página 4 de 8





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Lei Municipal nº 11.247, de 2015

Art. 1º Fica o empreendedor imobiliário obrigado a arcar com todos os custos de **medidas mitigatórias e/ou compensatórias e/ou corretivas, traçadas pelo Poder Público Municipal** após o EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança), o RIVI (Relatório de Impacto de Vizinhança), o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) feitos em decorrência da implantação do empreendimento.

PL 133/2025

Art. 1º A Lei nº 11.247, de 28 de dezembro de 2015, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 2º **Os empreendedores imobiliários deverão apresentar proposta de medidas mitigadoras e/ou compensatórias e/ou corretivas**, desde que diretamente relacionadas aos impactos gerados pelo empreendimento, conforme definido em Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), Relatório de Impacto de Vizinhança (RIVI), Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), **sujeitas à análise e aprovação pelo Poder Público Municipal.**”

§1º O cálculo das contrapartidas deverá ser baseado em uma metodologia que leve em conta o porte do empreendimento, sua localização, a densidade populacional impactada e os custos proporcionais das intervenções necessárias para mitigar seus impactos. As **diretrizes e critérios para essa avaliação serão estabelecidos pelo órgão municipal** competente, garantindo previsibilidade e equilíbrio econômico ao setor imobiliário.

§2º O Poder Público Municipal **poderá solicitar ajustes** nas medidas propostas, caso entenda que estas não são suficientes para mitigar os impactos gerados pelo empreendimento.

§3º **As contrapartidas financeiras aplicáveis não poderão ultrapassar 1% do valor total da obra**, respeitando a realidade econômica do município e alinhando-se às melhores práticas nacionais.

Por este motivo, verifica-se que o art. 2º que se pretende conferir à Lei Municipal nº 11.247, de 2015, apresenta duplo sentido, o que contraria a previsão do Art. 10, II, “c” da Lei Complementar nº 95, de 1998.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Lei Complementar nº 95, de 1998.

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios: [...]

II - para a obtenção de precisão: [...]

c) **evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;**

Outro ponto relevante é a redação proposta para o **§3º do art. 2º**, que **fixa a contrapartida financeira em um limite máximo de 1% do valor total da obra**. Essa limitação imposta pelo projeto de lei estabelece, de maneira prévia e generalizada, um teto para os impactos urbanísticos e ambientais de qualquer empreendimento, desconsiderando a diversidade de impactos que podem variar conforme a localização, a magnitude e as características específicas de cada projeto. Dessa forma, a proposta restringe significativamente o exercício do poder de polícia municipal, reduzindo a autonomia da administração pública na definição de contrapartidas proporcionais aos impactos reais.

Além disso, a **fixação desse limite viola o art. 225, §3º da Constituição Federal**, que estabelece a responsabilidade pela reparação integral dos danos ambientais decorrentes de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. O princípio da reparação integral é um dos pilares do Direito Ambiental e visa garantir que os danos causados sejam plenamente compensados, independentemente de um percentual fixo. Ao restringir a obrigação de mitigação a um teto financeiro previamente definido, a proposta inviabiliza a aplicação efetiva desse princípio.

Constituição Federal

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. [...]

§ 3º **As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente** sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

administrativas, **independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

2.3 Da Participação Popular

A participação popular no estabelecimento de diretrizes e normas relativas às normas de desenvolvimento urbanos está prevista pelo art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, e é compatível com a previsão do art. 2º, II, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que tem a gestão democrática como uma de suas diretrizes para a política urbana:

Constituição do Estado de São Paulo

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

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

Estatuto da Cidade

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

II - **gestão democrática por meio da participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

O Plano Diretor vigente também assegura, em seu art. 105, a participação direta da população em todas as fases do processo de gestão da cidade:

Lei Municipal nº 13.123, de 2025 (Plano Diretor)

Art. 105. **A participação direta da população é assegurada em todas as fases do processo de gestão da cidade**, mediante as seguintes modalidades de participação:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

- I - Conferência da Cidade;
- II - Conselho Municipal de Planejamento;
- III - Debates, audiências e consultas públicas.

Por este motivo, as proposições legislativas que tratem sobre o desenvolvimento urbano devem ser acompanhadas de comprovação da efetiva participação popular no processo de elaboração das diretrizes e normas urbanísticas pretendidas.

Como o PL em análise, até o momento, não está acompanhado de comprovação de que houve a efetiva gestão democrática na escolha das soluções que dispõe, é inconstitucional por violar o art. 180, II, da Constituição Estadual, e ilegal por violar o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade e o art. 105 do Plano Diretor Municipal.

3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade** do projeto de lei por violar o art. 225, §3º, da Constituição Federal, comprometendo o princípio da reparação integral dos danos ambientais, e o art. 180, II, da Constituição do Estado de São Paulo, ao desconsiderar a participação popular na definição das soluções urbanísticas. Já o art. 5º do PL é inconstitucional por violar o princípio da separação entre os poderes. Além disso, a proposta é **ilegal**, pois afronta o art. 2º, II, do Estatuto da Cidade e o art. 105 do Plano Diretor Municipal, que exigem a consulta pública na formulação de políticas urbanas. Por fim, destaca-se a existência de falha na **técnica legislativa**, comprometendo a coerência normativa do texto.

É o parecer.

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 370037003300360039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 10/03/2025 13:47

Checksum: **A4AA651500A8F9E876B1F91CE44323EA36D36B8CDB1828B0097412EBEF520D6B**

