



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## PARECER JURÍDICO

**PROCESSO:** Projeto de Lei nº 136/2024

**REQUERENTE:** Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

### 1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que "*Dispõe sobre a concessão de anistia de medidas mitigadoras e compensatórias impostas a entidades sem fins lucrativos no município de Sorocaba e dá outras providências*".

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

### 2. FUNDAMENTOS:

Constata-se, preliminarmente, quanto à **competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei encontra-se amparada pela Constituição Federal que, em seu art. 30, inciso I, dispôs que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local<sup>1</sup>.

Ademais, a proposição trata de anistia referentes a medidas mitigadoras e compensatórias, especialmente as de natureza ambiental e urbanística, o que **afasta as considerações da natureza tributária do PL**, nos termos do art. 3º do Código Tributário Nacional, pois não se pode constituir tributos como sanção de fatos ilícitos:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que **não constitua sanção de ato**

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

**ilícito**, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Em outras palavras, o objeto da proposição não se refere à tributos, mas sim às medidas de compensação impostas pela Administração Pública Municipal no que se refere a atos praticados de maneira contrária às normas ambientais, urbanísticas etc.

## 2.1. Das normas relacionadas à proteção ambiental.

Conforme o art. 23, incisos III, VI e VI da Constituição Federal, é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios o cuidado com as paisagens naturais, do meio ambiente e a preservação das florestas, fauna e flora<sup>2</sup>. Neste sentido, o art. 17 da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, fixa as normas para cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios nas ações relativas à proteção do meio ambiente:

Art. 17. **Compete ao órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, de um empreendimento ou atividade, lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo** para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou atividade licenciada ou autorizada.

§ 1º Qualquer pessoa legalmente identificada, ao constatar infração ambiental decorrente de empreendimento ou atividade utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, pode dirigir representação ao órgão a que se refere o caput, para efeito do exercício de seu poder de polícia.

§ 2º Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, **o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la**, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis.

Neste sentido, compete ao órgão responsável pelo licenciamento ambiental a lavratura do auto de infração e instauração do respectivo processo

<sup>2</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; [...] VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

administrativo, **com a finalidade de evitar, cessar ou mitigar a ocorrência de degradação da qualidade ambiental.**

Percebe-se também pelo teor do art. 3º, incisos III e IV da Lei Complementar nº 140, de 2011, a busca por um tratamento uniforme da política ambiental para todo o País, por meio da harmonização das ações administrativas entre os entes federativos<sup>3</sup>.

Desta forma, a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, trouxe certa forma de perdão jurídico relacionado aos danos causados em área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008:

Art. 17. A Reserva Legal deve ser conservada com cobertura de vegetação nativa pelo proprietário do imóvel rural, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.

§ 1º Admite-se a exploração econômica da Reserva Legal mediante manejo sustentável, previamente aprovado pelo órgão competente do Sisnama, de acordo com as modalidades previstas no art. 20.

§ 2º Para fins de manejo de Reserva Legal na pequena propriedade ou posse rural familiar, os órgãos integrantes do Sisnama deverão estabelecer procedimentos simplificados de elaboração, análise e aprovação de tais planos de manejo.

~~§ 3º É obrigatória a suspensão imediata das atividades em Área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008, e **deverá ser iniciado o processo de recomposição, no todo ou em parte, sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis**, não extrapolando a 2 (dois) anos essa comprovação, contados a partir da data da publicação desta Lei ou, se a conduta for a ela posterior, da data da supressão da vegetação, vedado o uso da área para qualquer finalidade distinta da prevista neste artigo.~~

~~§ 3º É obrigatória a suspensão imediata das atividades em Área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de 2008. [\(Redação dada pela Medida Provisória nº 571, de 2012\).](#)~~

§ 3º É obrigatória a suspensão imediata das atividades em área de Reserva Legal desmatada irregularmente após 22 de julho de

<sup>3</sup> Art. 3o Constituem objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum a que se refere esta Lei Complementar: [...] III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

2008. ([Redação dada pela Lei nº 12.727, de 2012](#)). ([Vide ADC Nº 42](#)) ([Vide ADIN Nº 4.902](#)) ([Vide ADIN Nº 4.903](#))

§ 4º Sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, deverá ser iniciado o processo de recomposição da Reserva Legal em até dois anos contados a partir da data da publicação desta Lei, devendo tal processo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental – PRA, de que trata o art. 59. ([Incluído pela Medida Provisória nº 571, de 2012](#)).

§ 4º Sem prejuízo das sanções administrativas, cíveis e penais cabíveis, deverá ser iniciado, nas áreas de que trata o § 3º deste artigo, o processo de recomposição da Reserva Legal em até 2 (dois) anos contados a partir da data da publicação desta Lei, devendo tal processo ser concluído nos prazos estabelecidos pelo Programa de Regularização Ambiental - PRA, de que trata o art. 59. ([Incluído pela Lei nº 12.727, de 2012](#)).

Na sequência a lei foi alvo, em 2013, de um conjunto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (4901, 4902, 4903 e 4937) e uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (42) sobre o tema, sendo um dos pontos mais discutidos o afastamento da aplicação de sanções referentes a infrações cometidas antes de 22/03/2008 aos proprietários aderentes ao Programa de Regularização Ambiental.

Ao final, concluiu o Supremo Tribunal Federal que “**o caso não configura anistia, uma vez que os proprietários continuam sujeitos a punição na hipótese de descumprimento dos ajustes firmados nos termos de compromisso**”<sup>4</sup>. Em outros termos, mantêm-se procedimentos para a reparação ambiental, ainda que de forma mais atenuada.

Destaca-se o voto da Exma. Ministra Carmen Lúcia, que inaugurou divergência que se tornou a corrente vencedora, na ADI 4902<sup>5</sup>:

**Não é compatível com a Constituição da República**, portanto, a flexibilização da legislação ambiental, sem a adoção simultânea de medidas pelas quais se compense o impacto ambiental causado por normas mais permissivas.

<sup>4</sup> <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=508682&ori=1>

<sup>5</sup> (STF - AUDPUB ADI: 4902 DF - DISTRITO FEDERAL 9929963-83.2013.1.00.0000, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 08/03/2016, Data de Publicação: DJe-045 10/03/2016)





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, no tocante às anistias de caráter ambiental, é necessário verificar a compatibilidade do PL com o art. 225, §3º da 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 administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.**

A partir destes elementos é possível concluir que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um bem de uso comum do povo e um direito difuso, e que condutas a ele lesivas **sujeitarão infratores a sanções penais, administrativas e a obrigação de reparar os danos causados**, conforme disposição expressa do art. 225, §3º da Constituição Federal.

Destarte, em que pese os nobres propósitos almejados pelo PL de promover a atividade das associações sem fins lucrativos, a completa anistia das sanções às infrações cometidas e, ainda, a total desobrigação de reparar os danos ambientais causados encontram vedação constitucional explícita.

## 2.1. Das normas relacionadas à proteção urbanística

Sobre o tema da proteção urbanística apoia-se nas lições do mestre Hely Lopes Meireles:

**Urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais que afetam a coexistência social.** Para a ordenação da vida em sociedade, cada componente do agregado humano deve ceder parcela mínima de seus direitos, recebendo em retribuição segurança, higiene, conforto e bem-estar coletivos. Mas como o egoísmo é da natureza humana, **necessário se torna que um poder superior aos indivíduos – o Poder Público – intervenha imparcialmente na repartição dos encargos, impondo a todos, indistintamente, as restrições reclamadas pelo**





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

**interesse da comunidade.** Esta repartição de encargos só o Direito pode realizar, com igualdade, **coercitividade** e justiça.

[...]

**As limitações urbanísticas são preceitos de ordem pública. Derivam do poder de polícia que é inerente e indissociável da Administração.**

Exteriorizam-se em limitações de uso da propriedade ou de outros direitos individuais, sob a tríplice modalidade positiva (fazer), negativa (não fazer) ou permissiva (deixar fazer).<sup>6</sup>

Em vista disso, trata a proteção urbanística de umas das atividades mais centrais do Poder Público Municipal, consistente em limitações à propriedade particular para proteger direitos e, ainda, a segurança, higiene, conforto e bem-estar coletivos.

No exercício de suas atividades, o Poder Executivo Municipal pode, então, determinar aos particulares a realização de medidas mitigadoras, que visam reduzir ou minimizar impactos negativos causados pelo descumprimento de normas urbanísticas, tais como a implementação de sistemas de controle de ruídos, a preservação de áreas verdes ou mesmo o fortalecimento de construções prediais que possam desabar.

Por outro lado, as medidas compensatórias visam repor os patrimônios socioambientais lesados após a implementação de empreendimentos urbanos, especialmente quando não mais puderem ser mitigadas as irregularidades. Como exemplos, têm-se a criação de espaços públicos e o plantio compensatório.

Desta maneira, ao adentrar diretamente nas determinações mitigadoras e urbanísticas determinadas pelo Poder Executivo, o PL acaba por tornar nulas não apenas sanções aplicadas aos particulares, mas a realização de ações indispensáveis para a segurança, higiene e bem-estar coletivos. Por consequência, o PL avança sobre a área de planejamento, organização e gestão administrativa e **viola o princípio da independência e separação entre os poderes e o princípio da reserva da**

<sup>6</sup> MEIRELES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Editora Juspodivm. 19ª Edição. 2021. Págs. 425-427.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

**administração**, dispostos nos arts. 2º e 84, II da Constituição Federal<sup>7</sup>, nos arts. 5º, *caput*, e 47, II e XIV da Constituição Estadual<sup>8</sup> e nos arts. 6º, *caput*, e 61, II, da Lei Orgânica<sup>9</sup>.

Destaca-se que o PL nº 134/2024, com tema de natureza assemelhada, foi recentemente analisado por esta Divisão de Assuntos Jurídicos, sendo que o douto parecerista evidencia as consequências prática e jurídicas da dispensa do “habite-se” para os imóveis construídos há mais de 50 anos:

Sendo assim, têm-se que o PL promove flexibilização irrestrita, em imóveis que teoricamente seriam os mais suscetíveis de danos estruturais, razão pela qual, não se mostra razoável ou proporcional flexibilizar a exigência de habite-se, ainda mais porque tal fato poderia, numa eventual demanda reparatória cível, no caso de acidentes estruturais, vir também ser demandado o Município, pela omissão na fiscalização das construções.

O E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manifestou entendimento semelhante ao julgar ações sobre anistia de multas aplicadas às infrações durante a Pandemia de Covid/19, entendendo que leis com este teor invadem a gestão administrativa de competência do Poder Executivo:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Santa Branca. Lei nº 1.740, de 09.09.21, de iniciativa parlamentar, concedendo anistia às multas aplicadas por infrações às disposições constantes do Decreto nº 12, de 22.01.21, impostas para enfrentamento da pandemia do COVID-19. Organização administrativa. Cabe ao Executivo a gestão administrativa. Desrespeito aos princípios constitucionais da**

<sup>7</sup> 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;

<sup>8</sup> 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;

<sup>9</sup> 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

**'reserva de administração' e da separação dos poderes**, especificamente quanto ao poder de polícia sanitária em momento de crise sanitária mundial. A norma invade, inequivocamente, seara privativa do Executivo. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º; 47, inciso XIV e 144 da Constituição Estadual). [...] (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2254427-94.2021.8.26.0000; Relator (a): Evaristo dos Santos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 01/06/2022; Data de Registro: 02/06/2022)

### 3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade do projeto de lei** por contrariar o disposto no art. 225, art. 3º, da Constituição Federal, e por violar os princípios da separação entre os poderes e da reserva da administração.

É o parecer.

Sorocaba, 09 de maio 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 350035003800350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 09/05/2024 14:28

Checksum: **21EA62E2253AFD1B49F75A016D2C33E50FCE5BAE202A1231A1CD42BD4A446137**

