



Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 016/2026

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 03 de fevereiro de 2026

Ementa: Projeto de Lei que institui a Política Municipal de Mobilidade Aérea Urbana. Invasão de competência privativa da União para legislar sobre direito aeronáutico e navegação aérea (Art. 22, I, CF). Inconstitucionalidade formal orgânica. Norma autorizativa com conteúdo cogente que interfere na reserva de administração. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação dos Poderes. Matéria relacionada ao planejamento e desenvolvimento urbano. Necessidade de participação popular e planejamento prévio (Art. 180, II, da Constituição Estadual, Art. 29, XII, da Constituição Federal e Art. 2º, II, do Estatuto da Cidade). Vedaçāo à duplicidade normativa (LC nº 95/1998, Art. 7º, IV). Illegalidade.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Institui a Política Municipal de Mobilidade Aérea Urbana (UAM) no Município de Sorocaba, estabelece diretrizes para a integração de aeronaves de pouso e decolagem vertical (VTOL) ao sistema de transporte e dá outras providências"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à 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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



2.1. Competência

O projeto de lei visa tratar da mobilidade aérea urbana, tema que guarda estreita proximidade com a competência privativa da União para legislar sobre direito aeronáutico e navegação:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, **aeronáutico**, espacial e do trabalho;

Em que pese o art. 6º buscar segregar a proposta legislativa das matérias federais, o conteúdo material do projeto traz definições de natureza aeronáutica (VTOL, vertiportos e corredores aéreos urbanos - art. 2º) e estabelece princípios sobre a segurança das operações (art. 3º, I). Tais previsões, ao incidirem sobre o transporte aéreo de baixa altitude (art. 1º, p.u.), adentram a competência privativa da União para legislar sobre navegação aérea (art. 22, I, CF), o que configura inconstitucionalidade formal orgânica.

2.2. Iniciativa legislativa

A proposição, **salvo o exposto abaixo**, atende ao art. 38 da Lei Orgânica Municipal (LOM), pois não invade competência privativa do Prefeito Municipal, notadamente quanto à estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração e ao regime jurídico dos servidores públicos, conforme o Tema 917 do STF (ARE 878.911).

LOM, 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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



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).

Entretanto, o art. 5º da proposta utiliza a fórmula da "lei autorizativa" para que o Poder Executivo elabore o Plano Municipal de Mobilidade Urbana.

Art. 5º O Poder Executivo poderá elaborar o Plano Municipal de Mobilidade Aérea Urbana, como capítulo específico ou instrumento complementar do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana – PDTUM.

§ 1º O Plano de que trata o caput deverá conter, no mínimo:

I – Diagnóstico técnico das potencialidades e limitações do Município;

II – Diretrizes urbanísticas para localização de vertiportos;

III – Proposta de integração intermodal;

IV – Avaliação preliminar de impactos urbanísticos, sociais e ambientais;

V – Programa indicativo de ações e etapas de implementação.

§ 2º A elaboração do Plano deverá contar, sempre que possível, com participação da sociedade civil, do setor produtivo e de instituições técnicas e acadêmicas

O projeto utiliza o termo permissivo ("poderá elaborar") como forma de sanar apontamentos de iniciativa, mas essa técnica é desaconselhada por não gerar eficácia normativa relevante.

A separação de poderes foi estabelecida pela Constituição Federal e reproduzida pela Lei Orgânica Municipal, sendo que **as hipóteses de autorização legislativa já são explicitamente formuladas**, tais como a autorização para abertura de créditos suplementares e especiais (art. 33, III da LOM), para o Prefeito ausentar-se do Município (art. 33, VIII da LOM), ou a exploração de serviços públicos (art. 79, I, "i", da LOM).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



Nos demais casos, as "leis autorizativas" **violam as diretrizes de técnica legislativa**, dada a ambiguidade quanto ao sentido e ao alcance que se pretende conferir a norma (art. 11, II, "a" da LC 95/98).

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a **permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma**;

Assim, os termos normativos semelhantes à "o Poder Executivo fica autorizado" podem ser interpretados de duas maneiras, expostas nos tópicos a seguir.

2.2.1 - Autorização para realizar algo já permitido pelo ordenamento

Nesse caso, **há inadequação à técnica legislativa** do art. 7º, IV, da LC 95/98, pois a norma, sem inovar, reproduz disciplina já prevista no ordenamento, repetição incompatível com a vedação de tratar o mesmo assunto em mais de uma lei.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

IV - **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Além disso, a jurisprudência do TJSP vem entendendo pela inconstitucionalidade de tais disposições, **independentemente de seu conteúdo**, pois a lei não pode ampliar competências do Executivo além do que a Constituição já estabelece:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal de Tremembé n.º 421/24, que autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de incentivo e desconto, denominado "IPTU VERDE". Vício de iniciativa e violação à





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



separação de Poderes. Inocorrência. Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária. STF, ARE 743.480-MG, com repercussão geral. **Todavia, edição de "lei autorizativa". Inadmissibilidade.** ADI 2224558-18.2023.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, unânime, j. 13.03.24. Violação à reserva da Administração. Alcaide que não depende de autorização para o exercício de atos de sua competência. Inteligência dos arts. 5º, 47, inc. II, III, XIV, e 144, da CE. Doutrina. Precedentes deste C. Órgão Especial.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2052957-07.2024.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/08/2024; Data de Registro: 10/09/2024)

- Ação direta de inconstitucionalidade da Lei nº 17.819, de 29 de junho de 2022, que "Dispõe sobre o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional no Município de São Paulo, institui o Auxílio Reencontro, a Vila Reencontro e cria o Fundo de Abastecimento Alimentar de São Paulo", e, por arrastamento, do Decreto nº 61.564, de 8 de julho de 2022, e da expressão "assim como o Auxílio Reencontro e a Vila Reencontro instituídos pela Lei nº 17.819, de 29 de junho de 2022, nos termos deste decreto", constante do artigo 1º, e dos artigos 44 a 52, do Decreto nº 62.149, de 24 de janeiro de 2023, todos do Município de São Paulo – [...] - Ofensa ao princípio da separação dos poderes - **Não cabe ao Poder Legislativo editar "normas autorizativas" de políticas públicas, porque o Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração** - Precedentes do Órgão Especial. [...]

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2303717-10.2023.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/06/2024; Data de Registro: 20/06/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 2105, de 17 de maio de 2023, do Município de Ouro Verde, que autoriza o Poder Executivo local a firmar Contrato de Concessão de Uso de Bens Móveis e Imóveis, bem como de prestação de serviços de gestão de resíduos sólidos recicláveis e reutilizáveis, com determinada Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis existente no Município. Hipótese de dispensa da licitação para a concessão de bens, notadamente de imóvel destinado a galpão de reciclagem, em benefício de cooperativa específica. [...] **Lei autorizativa que traz em si comando cogente, do qual não necessita o Executivo. Ofensa ao princípio da Separação dos**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



Poderes. Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV e 144 da Carta Bandeirante. AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2143223-74.2023.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/09/2023; Data de Registro: 11/09/2023)

2.2.2 - Termo acessório, mantendo a obrigação de fazer o que o restante da norma dispõe

Nessa interpretação, a palavra “poderá” é **juridicamente ignorada** na leitura, e a norma é interpretada como um comando **cogente**, ou seja, a autorização é em realidade uma diretriz obrigatoria. Assim, o “termo autorizativo” não possui eficácia, e o restante do conteúdo da norma deve ser considerado uma ordem direta ao Poder Executivo. Neste sentido, o uso do termo seria **desaconselhado** apenas por contrariar técnica legislativa relacionada à precisão das normas.

Esta segunda interpretação - **mais favorável à atividade parlamentar** - é a que vem sendo adotada frequentemente por esta Secretaria Jurídica. Neste caso, a inclusão do termo autorizativo não macula e invalida o projeto de lei em todas as hipóteses, sendo o projeto de lei considerado inconstitucional **apenas se as obrigações normatizadas não possam ser, de fato, impostas pelo legislador.**

Por esses motivos, **para fins de análise jurídica**, a interpretação dos dispositivos **desconsidera a redação autorizativa**, uma vez que é pressuposto que toda norma jurídica irradia efeitos. Nesse caso, há direcionamento para certo modelo administrativo, que deveria minimamente priorizar as ações propostas pelo Parlamento, pois do contrário estar-se-ia diante de norma sem efeitos.

Ademais, as previsões do projeto de lei **não se limitam a diretrizes gerais**, mas impõem deveres e atribuições específicas em matéria que interfere na discricionariedade do Prefeito Municipal ao conduzir a Administração Pública conforme critérios de conveniência e oportunidade (regulamentar determinada prática ou não).





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



O argumento pode ser mais bem compreendido pela premissa de que **quem pode autorizar também pode não autorizar**. Se a ingerência é menos perceptível na forma “autorizativa”, torna-se **evidente na hipótese inversa**: lei que proibisse o Executivo de regulamentar determinada atividade invadiria imediatamente a esfera decisória do Prefeito Municipal.

Há precedente recente do TJSP que entende pela inconstitucionalidade de leis autorizativas **no caso de invasão de competência do Poder Executivo**:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 1.960, de 04 de outubro de 2014, que autoriza o Executivo a criar Base da Guarda Civil Municipal em bairro determinado. Instituição subordinada ao Chefe do Poder Executivo local. Lei questionada que indica a maneira pela qual deve o Executivo executar a política de segurança local. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. **Lei autorizativa do Poder Legislativo para o desempenho de atos de exclusiva competência do Poder Executivo traduz afronta à reserva de administração**. Incompatibilidade com os artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2328623-30.2024.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2025; Data de Registro: 20/02/2025)

Por tais motivos, **o dispositivo invade competência do Chefe do Poder Executivo e incorre em violação ao princípio da separação dos Poderes**, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição Estadual e no art. 6º da Lei Orgânica Municipal:

CF/1988, Art. 2º São Poderes da União, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

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

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.

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

Parágrafo único. É vedada aos Poderes Municipais a delegação recíproca de atribuições, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

2.3. Existência de norma sobre a matéria.

Encontra-se em vigência a Lei 11.319, de 04 de maio de 2016, que "*Institui o PDTUM - Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana do Município de Sorocaba e dá outras providências*". Tal Plano Diretor tem seu escopo definido em seu art. 1º, parágrafo único:

Art. 1º Fica aprovado o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana de Sorocaba - PDTUM, conforme relatório anexo desenvolvido pela URBES - Trânsito e Transporte, sendo que será atendido integralmente todos os requisitos, pré estabelecidos nas leis nº 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de novembro de 2000, regulamentadas pelo Decreto nº 5.296 de 2004.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, **entende-se por Mobilidade Urbana o conjunto de deslocamentos de pessoas e bens, com base nos desejos e nas necessidades de acesso ao espaço urbano, mediante a utilização dos vários modos de transporte.**

Assim, verifica-se que a definição em vigor é bastante abrangente e não exclui nenhuma forma de transporte específica, ou seja, seu conteúdo abarca a mobilidade aérea urbana. Como o PL 016/2026 trata de espécie particular de mobilidade urbana (modalidade aérea), **a proposição versa sobre matéria já disciplinada por norma vigente, em afronta ao disposto no art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 1998.**

Este dispositivo estabelece, como regra, a vedação à regulamentação de um mesmo tema por mais de uma lei, salvo se a norma superveniente tiver caráter complementar à lei considerada básica, hipótese distinta da analisada, pois a lei proposta visa instituir definições (art.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



2º), princípios (art. 3º), diretrizes (art. 4º) e atribuições ao Executivo (art. 5º), o que descaracteriza as especificidades de uma lei destinada a complementar outra.

LC 95/98, Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...]

IV - **o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei**, exceto quando a subseqüente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

2.4. Participação comunitária no planejamento municipal

A Política Municipal proposta, nos termos de seu art. 1º, parágrafo único, **orienta o planejamento territorial e urbanístico**, assim como define diretrizes gerais para a elaboração de Plano Municipal de Mobilidade Urbana (art. 5º, supracitado)

Art. 1º [...] Parágrafo único. A Política Municipal de Mobilidade Aérea Urbana **tem por finalidade orientar o planejamento territorial e urbanístico** necessário à inserção de novas tecnologias de transporte aéreo de baixa altitude no espaço urbano, respeitadas as competências dos órgãos federais de regulação aeronáutica.

Nesse sentido, a **Constituição Estadual estabelece diretriz específica de participação popular como requisito obrigatório** no estabelecimento de normas de desenvolvimento urbano:

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;**

Tal dispositivo também está diretamente relacionado com a previsão do art. 29, XII, da Constituição Federal:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

No mesmo sentido segue o 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;

Por consequência, as ações pretendidas dependem necessariamente da participação comunitária em seu estudo. **A ausência de comprovação documental de tal participação prévia no processo legislativo configura vício de constitucionalidade material do projeto.** Este entendimento vem sendo amplamente adotado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARCELAMENTO DO SOLO URBANO. PROCEDÊNCIA. [...] II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em (i) verificar a constitucionalidade da norma municipal por ausência de planejamento urbanístico e participação popular, e (ii) analisar a usurpação de competência da União em matéria de parcelamento do solo. III. Razões de Decidir 3. **A norma impugnada foi aprovada sem planejamento prévio e participação comunitária, contrariando os artigos 180, 181 e 191 da Constituição Estadual.** 4. A Lei Complementar nº 7/2014 extrapola a competência municipal ao estabelecer parâmetros de parcelamento do solo em desacordo com a legislação federal, violando o princípio federativo. IV. Dispositivo e Tese 5. Ação julgada procedente. Tese de julgamento: 1. **A ausência de planejamento urbanístico e participação popular na elaboração de normas urbanísticas municipais viola a Constituição Estadual.** [...]

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2126390-44.2024.8.26.0000; Relator (a): Luis Fernando Nishi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/04/2025; Data de Registro: 24/05/2025)





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO



Ação direta de constitucionalidade em face dos incisos XV e XVI do § 2º do artigo 163, da Lei n.º 13.123, de 10 de janeiro de 2025, com redação dada pela Emenda n.º 93/2024, que "dispõe sobre a revisão do plano diretor de desenvolvimento físico territorial sustentável do Município de Sorocaba e dá outras providências" - Atos normativos decorrentes de Emenda apresentada em pleno recesso parlamentar, sete dias antes da aprovação do projeto de lei - **Ausência de planejamento técnico adequado e de efetiva participação popular - Ofensa aos artigos 180, caput, e inciso II, e 181, caput, da Constituição Estadual**, e aos os artigos 182, caput, e 30, inciso VIII, da Lei Maior - Ação procedente, com modulação dos efeitos.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2177842-59.2025.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 17/09/2025; Data de Registro: 25/09/2025)

2.5. Aspecto material

Diante da prejudicialidade dos vícios apontados, o exame deste aspecto resta prejudicado.

3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela constitucionalidade do projeto de lei por invasão de competência privativa da União (Art. 22, I, CF) e pela ausência de comprovação da participação popular no estabelecimento de normas de planejamento urbano, bem como pela constitucionalidade do art. 5º por violação ao princípio da Separação dos Poderes. Ademais, verifica-se a ilegalidade da proposição por afronta ao art. 7º, IV, da LC 95/1998.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

Página 11 de 11



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100310030003200360036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



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 310031003000320036003A00540052004100

Assinado eletronicamente por LUIS FERNANDO MARTINS GROHS em 03/02/2026 12:09
Checksum: 301DE2F09FAAD5A5E47A19F7E33C1EDB3E40BD47A169CB91070CFB7300D3385C



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 310031003000320036003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.