



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 280/2024

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 26 de novembro de 2024

Ementa: POLÍTICA PÚBLICA SOBRE PROTEÇÃO AMBIENTAL E PREVENÇÃO DE ENCHENTES. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. TEMA Nº 917 DO STF. NORMA AUTORIZATIVA. INADEQUAÇÃO JURÍDICA. EXISTÊNCIA DE NORMA SOBRE A MATÉRIA. LEI MUNICIPAL Nº 9.952, DE 2012. LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998. ILEGALIDADE.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Luis Santos Pereira Filho, que *"Institui o conceito de Cidade-Esponja em Sorocaba, estabelecendo objetivos e mecanismos para o combate às enchentes na cidade"*.

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, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, a qual, em seu art. 30, inciso I, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, competência reproduzida pelo art. 30, inciso I, da Lei Orgânica Municipal:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

Lei Orgânica Municipal

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: [...]

e) à **proteção ao meio ambiente** e ao combate à poluição; [...]

n) às **políticas públicas** do Município;

No tocante à iniciativa, observa-se em geral o atendimento ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica¹, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Exmo. Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal:

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).

Este entendimento vem sendo reiteradamente aplicado pelo Tribunal de Justiça Bandeirante, o qual entende ser possível a instituição de políticas públicas relacionadas à prevenção

¹ 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

SECRETARIA JURÍDICA

de enchentes, mediante iniciativa parlamentar, desde que não avance sobre minúcias que retiram a possibilidade de escolha da Administração no exercício de suas competências:

Jurisprudência – TJ/SP (26/06/2024)

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal n.º 1.545 de 15.06.2023, que "dispõe sobre a implantação do programa bueiro inteligente como forma de prevenção às enchentes no Município de Bertioga, e dá outras providências" – Aumento de despesas sem indicação de fonte de custeio correspondente que não tem o condão de macular a lei, produzindo efeitos a partir do exercício seguinte – Lei de iniciativa parlamentar – Possibilidade – Instituição do programa em questão que não viola o princípio da reserva da Administração – **Aplicação da tese fixada pelo E. Supremo Tribunal Federal no tema 917 da repercussão geral, conforme precedente específico da Suprema Corte – Inconstitucionalidade dos §§ 2.º e 3.º do artigo 1.º que, ao detalhar minudentemente critérios técnicos dos bueiros e impor a adoção do padrão em toda obra, respectivamente, acabam tolhendo qualquer possibilidade de escolha da Administração, representando intromissão indevida na gestão municipal** – Ação procedente em parte.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2057842-64.2024.8.26.0000; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/06/2024; Data de Registro: 20/06/2024)

Por este motivo, são necessários três apontamentos sobre dispositivos do projeto de lei que não atendem ao disposto pelo Tema nº 917 do STF:

Projeto de Lei nº 280/2024

Art. 4º. O **município poderá firmar parcerias público-privadas (PPP), convênios e outros acordos** com entidades de pesquisa, empresas especializadas e organizações não governamentais (ONGs) para a execução de projetos relacionados à infraestrutura verde e ao manejo sustentável das águas.

[...]

Art. 6º. O Poder Executivo, **por meio da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade**, deverá destinar recursos orçamentários para a execução do Programa de Cidade Esponja, incluindo a realização de estudos, a construção de infraestruturas verdes e a capacitação técnica dos profissionais envolvidos.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Art. 7º. O Município de Sorocaba **poderá desenvolver campanhas de educação e conscientização** sobre a importância de soluções sustentáveis para o manejo da água, incluindo a promoção da instalação de sistemas de captação de água da chuva e de jardins de chuva nos imóveis privados.

O **art. 4º** do PL prevê a celebração de parcerias, convênios e outros acordos para a execução de projetos alinhados à finalidade do programa. Contudo, essa disposição restringe a margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo, que, conforme seu juízo de conveniência e oportunidade, poderia optar por implementar a política pública diretamente ou por meio de entes descentralizados da Administração Pública.

Esta questão guarda semelhança com a tratada no **art. 7º** do mesmo PL, que também estabelece uma forma específica para o alcance dos objetivos propostos, limitando, assim, a autonomia administrativa. Ademais, o conteúdo desta norma se sobrepõe parcialmente ao disposto no inciso VII do art. 2º do PL, que de maneira mais ampla já prevê a obrigação de implementar ações voltadas à educação ambiental. Vale destacar que tal obrigação já está expressamente estabelecida pelo art. 181, inciso X, da Lei Orgânica Municipal, conferindo ao Poder Público o dever de promover ações educativas no âmbito ambiental:

Lei Orgânica Municipal

Art. 181. A política urbana do Município e o seu Plano Diretor deverão contribuir para a proteção do meio ambiente, através de adoção de diretrizes adequadas de uso e ocupação do solo urbano: [...]

X - garantir a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente.

Destaca-se que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de forma reiterada, tem considerado inadequadas normas que, sob o pretexto de serem "autorizativas", dissimulam verdadeiros comandos dirigidos ao Poder Público. Ademais, a criação de tais autorizações revela-se





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

desnecessária, uma vez que os agentes públicos já possuem competência legal para a realização desses atos, tornando a norma redundante:

Jurisprudência – TJ/SP (21/08/2024)

VOTO Nº 39791 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 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. Pedido precedente. (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)

Destaca-se que em tal julgamento foram utilizadas, como referência, as lições de Sérgio Resende de Barros, que assim dispõe sobre o assunto:

Conteúdo de decisão – TJ/SP (21/08/2024)

[...] A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. **Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares.** Vale dizer, a natureza teleológica da lei o fim: seja determinar, seja autorizar não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (Sérgio Resende de Barros. Leis autorizativas. In Revista





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

do Instituto de Pesquisas e Estudos da Instituição Toledo de Ensino. Bauru: Instituição Toledo de Ensino, n. 29, p. 259/267, ago.-nov., 2000, destacou-se). [...] (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)

Por fim, o **art. 6º** do projeto de lei atribui diretamente novas atribuições à Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, o que viola diretamente o conteúdo do Tema nº 917 do STF e o inciso IV do art. 38 da Lei Orgânica Municipal:

Lei Orgânica Municipal

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

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

2.2. Aspecto material

O projeto de lei trata de assunto relacionado à proteção do meio ambiente, matéria de competência comum dos Entes Federados e direito difuso, nos termos do art. 23, inciso VI e art. 225 da Constituição Federal:

Constituição Federal

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; [...]

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.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...]

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

No aspecto material o projeto também encontra amparo na Lei Orgânica Municipal que estabelece, em seu art. 178, a necessidade de se assegurar um meio ambiente ecologicamente saudável:

Lei Orgânica Municipal

Art. 178. O Município deverá atuar no sentido de assegurar a todos os cidadãos o direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida.

2.2. Técnica Legislativa

Observa-se que o projeto estabelece políticas públicas relacionadas à sustentabilidade ambiental, especialmente no tocante ao manejo de águas pluviais e redução de impactos causados por enchentes, conforme disposto em seu art. 1º:

Projeto de Lei nº 280/2024

Art. 1º. Fica instituído o Programa de Implantação da Cidade Esponja no município de Sorocaba, com o **objetivo de adotar soluções sustentáveis e baseadas na natureza para o manejo das águas pluviais e a redução de impactos ambientais causados pelas enchentes.**

No entanto, encontra-se em vigência a Lei Municipal nº 9.952, de 05 de março de 2012, a qual "*Dispõe sobre normas para a contenção de enchentes e destinação de águas pluviais e dá outras providências*". Tal lei estabelece normas relacionadas ao sistema de captação e retenção de águas pluviais com o objetivo de reduzir o escoamento de águas pluviais, controlar a ocorrência de





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

inundações e amortecer e minimizar os problemas das vazões, nos termos de seu art. 1º, incisos I e II, e art. 6º:

Lei Municipal nº 9.952, de 2012

Art. 1º Em todo imóvel urbano, com área territorial inferior a 5.000 m² (cinco mil metros quadrados) onde se pretenda urbanizar ou edificar com obra nova, reforma e ampliação, de uso residencial e comercial, a qual resulte na impermeabilização de sua superfície, área superior a 500 m² (quinhentos metros quadrados), é obrigatória a execução de sistema de captação e detenção para águas pluviais coletadas por telhados, coberturas, terraços e pavimentos descobertos, **com os seguintes objetivos:**

I - reduzir a velocidade de escoamento de águas pluviais em áreas urbanas com alto coeficiente de impermeabilização do solo;

II - controlar a ocorrência de inundações, amortecer e minimizar os problemas das vazões.

[...]

Art. 6º A implantação de sistema de captação e detenção das águas pluviais e sua conexão com a rede pública, em glebas a serem parceladas para fins urbanos, seguirá critérios e parâmetros técnicos estabelecidos pelo Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, por ocasião da análise e aprovação dos referidos projetos de urbanização e edificação.

Destarte, embora a lei vigente trate de regras específicas para contenção de enchentes e destinação de águas pluviais, o assunto que aborda é semelhante ao proposto pelo projeto de lei em análise, que possui caráter programático. Consequentemente, o PL 280/2024 viola o art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a qual "*Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*":

Lei Complementar nº 95, de 1998

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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

Ressalta-se que, para corrigir esse apontamento, é possível integrar as disposições pretendidas à lei vigente, ou então revogá-la integrando as disposições pertinentes à nova lei sobre o tema.

3. Conclusão

Ante o exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade por vício de iniciativa dos arts. 4º, 6º e 7º e ilegalidade do projeto de lei** por afronta ao art. 7º, inciso IV da Lei Complementar nº 95, de 1998.

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 360038003200320038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 26/11/2024 14:10
Checksum: **7D30357B88226757C80C01DCCC347EE1D9D419271E588F739E79AC231FFEA8B0**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 360038003200320038003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.