



# 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 Orgânica<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> 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 detenção 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 m<sup>2</sup> (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 m<sup>2</sup> (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**

