



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PL 487/2025

Requerente: Exmo. Sr. Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Trata-se de análise jurídica de projeto de lei, de autoria do Vereador **Rogério Pereira Marques**, que *“Dispõe sobre a vedação da aplicação de penalidades ao munícipe por mato alto ou falta de manutenção em imóveis integrantes da mesma região de áreas públicas que estejam sem manutenção por parte do Poder Público Municipal e dá outras providências”*.

Em que pese a aparente pertinência da matéria, a proposição em exame versa sobre tema **eminente administrativo**, relacionado à **organização e ao funcionamento da atividade fiscalizatória do Poder Executivo**, na medida em que **impõe condições para a aplicação de penalidades administrativas pela Prefeitura, estabelece critérios de validade e nulidade de atos administrativos**, bem como atribui obrigações operacionais aos órgãos municipais para o exercício do poder de polícia ambiental, urbanístico e sanitário.

Ocorre que não compete ao **Poder Legislativo** dispor sobre como, quando ou em que condições os órgãos da Administração Municipal devem fiscalizar ou deixar de fiscalizar determinada conduta. Tais medidas violam o **princípio da separação dos poderes** (art. 2º da Constituição Federal) e configuram **vício formal de iniciativa**, pois a **competência para legislar sobre a organização e funcionamento da Administração Pública** é exclusiva do Chefe do Poder Executivo, conforme determinam o art. 61, incisos II e VIII da Lei Orgânica do Município de Sorocaba:

“Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

II- exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;

(...)

VIII – dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração municipal, na forma da lei;” (g.n.)

No caso concreto, a proposta invade a seara da discricionariedade administrativa do Executivo, ao condicionar a atuação fiscalizatória do Município à execução prévia de serviços. Trata-se, portanto, de matéria tipicamente administrativa, que envolve decisões de planejamento, organização e execução de ações governamentais — ou seja, atos de gestão inseridos no âmbito da chamada **“reserva da administração”**, cuja titularidade é privativa do Poder Executivo.



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 390030003400340039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

Nesse sentido, é oportuno mencionar a lição de J. J. Gomes Canotilho¹, segundo a qual o **princípio da reserva da administração** constitui um limite material à intervenção normativa do Poder Legislativo. **Esse princípio visa preservar a autonomia do Executivo na condução de atos administrativos**, evitando que o Legislativo invada competências que lhe são exclusivas.

Nas lições do mestre **Hely Lopes Meirelles**²:

Advirta-se, ainda, que, para atividades própria e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito.”(g.n)

Diante disso, impõe-se o reconhecimento da inconstitucionalidade da proposição por ofensa ao **Princípio da Separação entre os Poderes**.

Acrescente-se, ainda, que o projeto versa sobre tema relacionado à **administração de bens públicos** — notadamente as áreas públicas próximas aos imóveis privados mencionados no texto — cuja competência é igualmente atribuída com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo, conforme dispõe o 108 da Lei Orgânica do Município de Sorocaba³:

“Art. 108. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, os resíduos sólido urbanos, os direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao município, cabendo ao Prefeito Municipal a sua administração, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços”. (Redação dada pela ELOM nº 41/2015)

Um ponto que merece destaque é o **art. 4º do projeto**, que dispõe:

“Art. 4º A notificação, autuação ou penalidade emitida em desacordo com esta Lei será considerada nula de pleno direito, cabendo ao munícipe o direito à impugnação administrativa e à restituição de valores eventualmente pagos.”

¹ Direito Constitucional. Almedina, Coimbra, 5ª ed., pg. 810/811

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 9 ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p.519

³ Art. 108. Constituem bens municipais todas as coisas móveis e imóveis, os resíduos sólido urbanos, os direitos e ações que, a qualquer título, pertençam ao município, cabendo ao Prefeito Municipal a sua administração, respeitada a competência da Câmara quanto àqueles utilizados em seus serviços.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

A previsão de **nulidade automática** de notificações, autuações ou penalidades emitidas em desacordo com a lei, bem como de **restituição imediata de valores pagos**, sem a observância de processo administrativo regular, **afronta os princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa** (art. 5º, LIV e LV), além de violar a **presunção de legitimidade dos atos administrativos**.

Além disso, ao dispensar a análise individualizada de cada caso concreto, tal dispositivo usurpa competências do Executivo, responsável pela autotutela administrativa, e do Judiciário, a quem cabe declarar nulidades quando provocado, configurando medida **inconstitucional** e geradora de **insegurança jurídica**.

Por sua vez, **o art. 5º do projeto de lei**, ao fixar prazo de 60 dias para que o Poder Executivo proceda à regulamentação da norma, configura indevida ingerência do Poder Legislativo nas atribuições privativas do Executivo, nos termos do art. 61, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal. Tal disposição viola o princípio da separação dos poderes, que garante a autonomia e a independência de cada Poder no exercício de suas funções constitucionais.

Tal entendimento está consolidado pela jurisprudência **Supremo Tribunal Federal**:

*“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 regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes. (...).** 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)*

Não bastasse as ilegalidades e inconstitucionalidades já apontadas, destaca-se, ainda, a vigência da **Lei Municipal nº 8.381, de 26 de fevereiro de 2008**, que **“dispõe sobre a limpeza de terrenos baldios no Município e dá outras providências”**. Essa lei já disciplina amplamente a matéria abordada na presente proposição, prevendo, inclusive, prazos para regularização da limpeza dos terrenos e





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

estabelecendo sanções que se mostram incompatíveis com as previstas no projeto em análise.

Sendo assim, a redação proposta, além de gerar sobreposição normativa, compromete a sistematização e a clareza da legislação municipal, em afronta ao disposto no **art. 7º, inciso IV, da Lei Complementar nº 95/1998**, que assim dispõe:

“Art. 7º O primeiro artigo texto indicará o objetivo 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 subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa**”.* (g.n.)

Por fim, cabe alertar que tramita nesta Casa de Leis o **PL nº 260/2023**, que **“Dispõe sobre as regras de roçagem e limpeza de terrenos e lotes particulares, realizados pelo Poder Público Municipal”**. Tal proposição, ainda que de forma mais ampla trata da matéria ora em análise, razão pela qual é recomendada a aplicação do art. 139 do RIC, *in verbis*:

“Art. 139. Havendo 2 (dois) ou mais projetos semelhantes em tramitação legislativa, o Presidente da Câmara determinará que prevaleça na tramitação aquele que tiver sido protocolizado com maior antecedência e que os demais projetos sejam apensos ao primeiro. (Redação dada pela Resolução nº 371, de 29 de setembro de 2011)”

Pelo exposto, conclui-se que o projeto de lei apresenta vícios formais e materiais de **inconstitucionalidade e ilegalidade**, por violar o **princípio da separação dos poderes** (arts. 2º da CF, 5º da CE e 6º da LOM), dispositivos da **Lei Orgânica Municipal** (arts. 61, II, IV e VIII, e 108), bem como o **devido processo legal** (art. 5º, LIV e LV, da CF) e **normas sobre sistematização legislativa** (art. 7º, IV, da LC nº 95/1998).

É o parecer.

Sorocaba, 3 de julho de 2025.

Roberta dos Santos Veiga
Procuradora Legislativa



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 390030003400340039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **ROBERTA DOS SANTOS VEIGA** em **03/07/2025 11:54**

Checksum: **0D737EB6B0F4B1FD2D9B1D3DC0FAEE6AAD9724B264B3A6807917D0D06196B1C8**

