



Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 550/2025 - reanálise

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 23 de fevereiro de 2026

Ementa: Criação e nomeação de parque. Competência municipal. Tema nº 917 do STF. Lei Municipal nº 11.073, de 2015. Requisitos para criação de Parque Natural Municipal. Atendimento parcial. Viabilidade jurídica condicionada ao saneamento do projeto de lei.

1. Relatório

Trata-se de reanálise de parecer jurídico sobre Projeto de Lei, de autoria da Vereadora Iara Bernardi, que *"Cria e nomeia o Parque Natural Municipal 'Floresta Cultural - Aziz Ab'Saber'"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica 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

O presente parecer visa complementar a manifestação anterior, a qual concluiu que o Projeto de Lei nº 550/2025, até então, não atendia aos requisitos legais para criação de Unidade de Conservação de Proteção Integral, na categoria Parque Natural Municipal, prevista no art. 8º, III, da Lei Municipal nº 11.073/2015, por deixar de contemplar elementos essenciais exigidos pelo art. 38 do mesmo diploma.





O parecer anterior apontou a ausência dos seguintes requisitos legais: **(i)** indicação do órgão responsável por sua administração (inciso I); **(ii)** estudos técnicos (levantamentos planimétricos, geográficos e laudo sobre fatores bióticos e abióticos) (inciso II); **(iii)** realização de consulta pública (inciso III); e **(iv)** manifestação favorável do COMDEMA (inciso IV).

Art. 38 - A criação de uma unidade de conservação deve conter:

- I - a denominação, a categoria de manejo, os objetivos, definição dos limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;
- II - estudos técnicos, tais como: levantamento de dados planimétricos e geográficos; laudo acerca dos fatores bióticos e abióticos da área;
- III - realização de consulta pública;
- IV - Manifestação favorável do COMDEMA.

Entretanto, a Emenda nº 01 ao PL nº 550/2025 passou a estabelecer o órgão responsável pela administração do Parque. Embora isso pudesse suscitar questionamento quanto à iniciativa parlamentar, à luz do Tema 917 do STF (ARE 878.911), a justificativa da emenda esclarece que não há criação de nova atribuição, mas apenas a explicitação de competência já prevista no inciso III do art. 47-A da Lei nº 12.473, de 23 de dezembro de 2021:

Art. 47-A Compete à Secretaria de Meio Ambiente, Proteção e Bem-Estar Animal (SEMA), além das atribuições genéricas às demais Secretarias: [...] **III - administrar e desenvolver os parques municipais;**

Tal entendimento é compatível com a doutrina contemporânea sobre a iniciativa de leis no processo legislativo, conforme leciona Cavalcante Filho¹:

De acordo com a interpretação que entendemos ser a mais adequada ao sistema constitucional brasileiro, a alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 da CF não veda ao Legislativo iniciar projetos de lei sobre políticas públicas.

Em primeiro lugar, porque, como já analisamos, a iniciativa privativa não constitui a regra em nosso ordenamento, devendo, por isso, ser interpretada em sentido

¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Processo legislativo constitucional. 6. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Editora JusPodivm, 2023, p. 74–75.





estrito. Ora, a interpretação literal do dispositivo citado indica que é exclusiva do Presidente da República a tarefa de propor projetos de lei sobre criação e extinção de órgãos e Ministérios da Administração Pública. A *contrario sensu*, **se a proposição não promover a criação de um novo órgão, não pode ser considerada violadora da norma constitucional.**

Porém, essa interpretação literal – que é, nas lições de Inocêncio Mártires Coelho, sempre um começo, nunca um ponto de chegada – não pode ser levada ao paroxismo. Assim, **consideramos que a criação de uma nova atribuição para um órgão já existente situa-se na fronteira da constitucionalidade: se, com isso, se promover um redesenho da atuação institucional, já se estará diante de uma transformação material do órgão**, ainda que não haja formalmente uma modificação estrutural propriamente dita.

Pode-se então ler na reserva de iniciativa do art. 61, § 1º, II, e, uma regra de resguardo da própria função presidencial de exercer a direção superior da Administração Pública Federal (CF, art. 84, II), de maneira que o redesenho de órgãos públicos vinculados ao Executivo realmente só ocorra mediante sua iniciativa.

Consideramos, destarte, adequada a teoria já aventada pelo Supremo Tribunal Federal (embora não desenvolvida de forma aprofundada) de que **o que se veda é a iniciativa parlamentar que vise ao redesenho de órgãos do Executivo, conferindo-lhes novas e inéditas atribuições, inovando a própria função institucional da unidade orgânica.**

Perceba-se que, ao se adotar essa linha de argumentação, **é necessário distinguir a criação de uma nova atribuição (o que é vedado mediante iniciativa parlamentar) da mera explicitação e/ou regulamentação de uma atividade que já cabe ao órgão.** Por exemplo: atribuir ao SUS a estipulação de critérios para a avaliação da qualidade dos cursos superiores de Medicina significaria dar uma nova atribuição ao sistema, ao passo que estipular prazos para o primeiro tratamento de pessoas diagnosticadas com neoplasia nada mais é que a explicitação – ou, melhor, a regulamentação (*lato sensu*) – de uma atividade que já cabe ao Sistema desempenhar.

Por consequência, **tem-se por sanado o apontamento quanto à indicação do órgão responsável pela administração do Parque** (parte final do inciso I do art. 38).

Quanto aos **estudos técnicos** (inciso II), consta que foram encaminhados por meio do **Ofício Legislativo nº 04/2026**. Não compete, porém, a esta Secretaria Jurídica avaliar a suficiência





técnica do conteúdo apresentado (levantamentos planimétricos, geográficos e fatores bióticos/abióticos), por se tratar de matéria de natureza técnica, estranha às atribuições deste órgão, cabendo apenas o controle jurídico quanto à existência formal da documentação exigida.

Por sua vez, o **Ofício Legislativo nº 05/2026** juntou a **Ata da Audiência Pública realizada em 20/10/2025**, a qual tratou da criação da unidade de conservação pretendida, de modo que se considera atendido, em princípio, o requisito da consulta pública previsto no inciso III do art. 38.

Contudo, **permanece ausente a manifestação do COMDEMA** (inciso IV), cuja oitiva e parecer favorável são requisitos legais expressos e indispensáveis ao regular trâmite do projeto de lei, nos termos do art. 38 da Lei Municipal nº 11.073/2015.

Destaca-se, ainda, que o projeto não ingressa em minúcias administrativas sobre a forma de gestão ou acesso ao parque, mantendo-se voltado à proteção ambiental de área municipal específica. Nesses termos, não se identifica, em princípio, vício de iniciativa por interferência na organização administrativa do Executivo, na medida em que o texto não cria órgão, não redesenha estrutura administrativa e não institui instâncias de gestão. **Cuida-se, antes, de disciplina normativa voltada à tutela do meio ambiente e à definição de espaço territorial especialmente protegido**, em conformidade com os arts. 225, caput e § 1º, III, 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.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: [...] III - **definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei**, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;





3. Conclusão

Ante o exposto, conclui-se que houve **saneamento parcial das irregularidades anteriormente apontadas**, sendo que a **viabilidade jurídica do projeto de lei permanece condicionada** ao atendimento do inciso IV do art. 38 da Lei Municipal nº 11.073, de 2015.

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 3100310032003000350033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **23/02/2026 14:10**

Checksum: **4CC51D06C2C982877C5D84F80696DC844A8A01BB6131657845710F2FD2DFBD4D**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100310032003000350033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.