



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 700/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 26 de setembro de 2025

Ementa: Projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a condicionar a emissão e manutenção de alvarás à comprovação da execução de medidas compensatórias ou mitigatórias. Inadequação jurídica de normas autorizativas. Limites à iniciativa de leis do Poder Legislativo. Violação ao princípio da separação dos poderes. Lei Municipal nº 11.247/2015. Sobreposição normativa vedada pelo art. 7º, IV, da LC 95/1998. Ilegalidade.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Alexandre Luiz Corrêa, que *"Autoriza o Poder Executivo a condicionar a emissão e manutenção de alvarás de construção e funcionamento à execução de medidas mitigatórias e compensatórias, e dá outras providências"*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa 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

2.1. Competência legislativa





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, que em seu art. 30, I e VIII, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado controle do uso do solo urbano, competências reproduzidas pelo art. 33, I e XIV, da Lei Orgânica Municipal.

Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e **controle do uso**, do parcelamento e da ocupação **do solo urbano**;

Lei Orgânica do Município de Sorocaba

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: [...]

XIV - ordenamento, parcelamento, **uso** e ocupação **do solo urbano**;

2.2. Iniciativa legislativa

No tocante à iniciativa, não se verifica afronta direta ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica Municipal, nem ao Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal:

Lei Orgânica Municipal

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;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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

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).

Ressalte-se, contudo, que **tais vedações não esgotam os limites impostos à iniciativa parlamentar**, especialmente quando se trata de leis de conteúdo concreto ou que **ingressam em minúcias próprias da atividade administrativa**, matéria reservada ao Executivo. Não cabe ao Legislativo editar normas que, a pretexto de legislar, passem a exercer função típica de administração, cuja competência é exclusiva do Prefeito, conforme leciona Hely Lopes Meirelles:

Doutrina¹

O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições de outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar como a Câmara não pode administrar. **Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas.** Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e a independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

O projeto utiliza fórmula meramente autorizativa (*"fica o Poder Executivo autorizado"*), técnica legislativa desaconselhada por não gerar eficácia normativa relevante. A jurisprudência é

¹ MEIRELES. Hely Lopes. Direito Municipal. São Paulo: Malheiros, 2021. Pág. 578.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

pacífica no sentido de que tais dispositivos são juridicamente irrelevantes, **pois a lei não pode ampliar competências do Executivo além do que a Constituição já estabelece.**

Por esses motivos, **para fins de análise**, a interpretação adequada dos dispositivos deve desconsiderar a redação autorizativa, conferindo-lhes o seguinte sentido normativo:

- a) **Art. 1º, caput:** condiciona a emissão de alvarás de construção ou de funcionamento para empreendimentos de impacto à comprovação de execução das medidas mitigatórias ou compensatórias previstas no licenciamento;
- b) **Art. 1º, §1º:** possibilita a suspensão ou cassação dos alvarás emitidos no caso de descumprimento dos prazos e obrigações estabelecidos, sem direito à indenização;
- c) **Art. 1º, §2º:** determina que os prazos e procedimentos para adequação de empreendimentos com alvarás já emitidos e pendências na execução das medidas sejam definidos em decreto do Poder Executivo;
- d) **Art. 2º:** estabelece prazo máximo que o Poder Executivo deve considerar na execução integral das medidas;
- e) **Art. 3º:** prevê a possibilidade de que as receitas oriundas de multas sejam revertidas, prioritariamente, ao fundo específico de infraestrutura urbana.

Os itens "a" e "b", quando interpretados sem a fórmula autorizativa, configuram diretrizes de caráter abstrato e **não invadem a competência privativa do Poder Executivo.**

Entretanto, os itens "c" e "d" atribuem conteúdo obrigatório a decretos regulamentares, o que **viola o princípio da separação de poderes** por extrapolar a função normativa do Legislativo. Já o item "e" dispõe sobre fundos municipais e destinação de receitas, **matéria de natureza orçamentária e de iniciativa legislativa privativa do Prefeito.**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Diante disso, conclui-se que o art. 1º, §2º, e o art. 2º são **inconstitucionais** por afrontarem o princípio da separação entre os poderes, disposto no art. 2º da Constituição Federal e no 5º da Constituição Estadual:

Constituição Federal

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

Constituição Estadual

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.

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

No mesmo sentido, o art. 3º **padece de inconstitucionalidade formal** por dispor sobre fundos e receitas públicas, matéria reservada à iniciativa do Executivo, conforme o art. 174, III e §4º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo e o art. 38, III, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba:

Constituição Estadual

Artigo 174 - **Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão**, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal: [...]

III - **os orçamentos anuais**.

[...]

§4º - A lei orçamentária anual compreenderá:

1 - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, **seus fundos**, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

Lei Orgânica Municipal





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

2.3. Técnica legislativa

Encontra-se em vigência a Lei Municipal nº 11.247, de 28 de dezembro de 2015, que *"Obriga o empreendedor imobiliário a arcar com custos de alterações promovidas pelo poder público em decorrência da implantação de seu empreendimento e dá outras providências"*, tendo por **objeto as medidas mitigatórias e compensatórias**:

Lei Municipal nº 11.247/2015

Art. 1º **Fica o empreendedor imobiliário obrigado a arcar com todos os custos de medidas mitigatórias e/ou compensatórias e/ou corretivas, traçadas pelo Poder Público Municipal** após o EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança), o RIVI (Relatório de Impacto de Vizinhança), o EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e o RIMA (Relatório de Impacto Ambiental) feitos em decorrência da implantação do empreendimento.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo se aplica a todos os empreendimentos imobiliários cuja implantação e/ou funcionamento implique em alterações viárias, independente da obrigatoriedade de realização de EIV (Estudo de Impacto de Vizinhança), RIVI (Relatório de Impacto de Vizinhança), EIA (Estudo de Impacto Ambiental) e RIMA (Relatório de Impacto Ambiental).

Art. 2º O EIV contemplará os efeitos positivos e negativos da implantação do empreendimento imobiliário, nos termos do art. 37 da Lei Federal nº 10.257/2001 e nos termos da Lei Municipal nº 8.270, de 24 de Setembro de 2007.

Desse modo, **a proposição acaba por versar 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 que exige remissão expressa, o que não se verifica no presente projeto.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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: [...]

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.

À luz dessa norma, **recomenda-se** ao proponente que, caso pretenda aperfeiçoar o ordenamento jurídico relativo ao tema do PL nº 700/2025, apresente projeto de alteração da Lei Municipal nº 11.247/2015, a fim de estipular as consequências do descumprimento das medidas mitigatórias e compensatórias.

Ocorre que, neste caso, **poderá ser necessário** o apensamento do projeto, nos termos do art. 139 do Regimento Interno, pois se encontra em tramitação o **projeto de lei nº 242/2025**, que *"Altera dispositivos da Lei Municipal nº 11.247, de 28 de dezembro de 2015, e dá outras providências"*.

Regimento Interno

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 371/2011)

2.4. Aspecto material

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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se pela **inconstitucionalidade do art. 1º, §2º e dos arts. 2º e 3º do PL** por violação ao princípio da separação entre os poderes e **ilegalidade do projeto de lei**, pois trata de matéria já disciplinada na Lei Municipal nº 11.247, de 2015, contrariando o disposto no art. 7º, IV, da Lei Complementar nº 95, de 1998. Para sanar este apontamento, caso o autor pretenda aprimorar o ordenamento jurídico no tocante às inovações normativas do PL 700/2025, recomenda-se a alteração da lei vigente, observados os apontamentos quanto à iniciativa legislativa do projeto.

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 390038003600350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em **26/09/2025 15:14**

Checksum: **C54F2A94C648644BEFAFCB58E46104BF05C09DC05B32B2219E5A64E42AF088B4**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> com o identificador 390038003600350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.