



PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 130, DE 12 DE DEZEMBRO DE 2025, DE AUTORIA DO VEREADOR ANTONIO MARIO DE PAULA FERREIRA IELO, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE APRESENTAÇÃO DE ESTUDOS TÉCNICOS DE IMPACTO À BIODIVERSIDADE PARA NOVOS EMPREENDIMENTOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Cuida a espécie de Projeto de Lei de autoria parlamentar que dispõe sobre a obrigatoriedade de apresentação de Estudo de Impacto sobre a Biodiversidade (EIB), bem como de adoção de medidas mitigadoras, compensatórias e de monitoramento, como condição para o licenciamento de empreendimentos situados, total ou parcialmente, em áreas ambientalmente sensíveis do Município de Botucatu, notadamente na Zona Especial de Proteção Ambiental das Águas – ZEPAM das Águas, Macrozonas de Atenção Hídrica e Zonas de Atenção Ambiental, conforme delimitações estabelecidas na legislação municipal vigente.

Conforme se extrai da justificativa apresentada, a proposição tem por finalidade assegurar a proteção da fauna, da flora e dos recursos hídricos em áreas de relevante interesse ambiental, mediante a exigência de estudos técnicos destinados a identificar, avaliar e mitigar os impactos decorrentes da implantação de empreendimentos públicos e privados, contribuindo, assim, para a preservação do equilíbrio ecológico, a manutenção da conectividade ambiental e a proteção dos recursos naturais existentes no território municipal.

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 30, incisos I, II e III, e 180 que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

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

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Ademais, o artigo 23, inciso VI, da Constituição Federal dispõe que:

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;

No mesmo sentido, o artigo 225 da Constituição Federal assegura que:

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.

A propositura também encontra guarida na Lei Orgânica Municipal, como se pode analisar dos seguintes dispositivos, em especial o artigo 132:

Art. 5º Compete ao Município exercer todas as atribuições pertinentes ao provimento dos interesses locais, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber, com vistas aos interesses locais;

...

VIII - elaborar o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

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

Art. 131 No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Município assegurará:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhe sejam concernentes;

III - a preservação, proteção e recuperação do meio ambiente urbano e cultural;

IV - a criação e manutenção de áreas de especial interesse histórico, urbanístico, ambiental, turístico e de utilização pública;

V - o exercício do direito de propriedade, atendida a sua função social, que se dará com observância das normas urbanísticas, de segurança, higiene e qualidade de vida, sem prejuízo do cumprimento de obrigações legais dos responsáveis pelos danos causados aos adquirentes de lotes, ao poder público ou ao meio ambiente;

VI - as áreas definidas em projeto de loteamento, aprovado pelo Município e registrado ou averbado no cartório competente, como reservadas para a implantação de equipamentos comunitários ou urbanos, públicos ou particulares, bem como a espaços livres de uso público, que não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim, objetivos e dimensões lineares e angulares originariamente estabelecidos alterados.

...

Art. 132 O Município estabelecerá, mediante lei, em conformidade com as diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.

§ 1º O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deverá considerar a totalidade do território municipal.

§ 2º O Município estabelecerá critérios para regularização, urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

Artigo 135 ...



§ 1º As normas municipais de edificação, zoneamento e parcelamento do solo ou para fins urbanos, atenderão as peculiaridades locais, observadas as legislações Federal e Estadual pertinentes.

A respeito da matéria temos as seguintes disposições do Plano Diretor (Lei Complementar nº 1224/2017):

Art. 59 São objetivos da política municipal de Meio Ambiente:

...

VIII - Garantir a perenidade dos bens naturais e dos processos ecológicos, conservando a biodiversidade local, a riqueza e a abundância de espécies nativas;

Art. 60 São diretrizes para o cumprimento da política de Meio Ambiente:

...

V - Promover a preservação e recuperação da diversidade biológica característica do cerrado, matas semidecíduas e matas ciliares da região, dentro do domínio fitogeográfico da Mata Atlântica;

...

Art. 74 Para a delimitação e criação de Zonas Especiais de Proteção Ambiental devem ser observados os seguintes objetivos gerais, além de outros previstos em legislação específica:

...

III - Criar corredores ecológicos para a proteção da biodiversidade e conectividade de habitat para fauna, a serem planejados conjuntamente pelo Poder Público, iniciativa privada e sociedade civil, integrando maciços florestais principais;

...

VIII - Conservar a biodiversidade e a geodiversidade;

O projeto de lei encontra consonância com o Código Municipal de Meio Ambiente (Lei Complementar nº 1145/2015):

Art. 26 A Secretaria Municipal do Meio Ambiente - SEMMA, é o órgão de coordenação, controle e execução da Política Municipal de Meio Ambiente, tendo como atribuições, além daquelas já estabelecidas em lei específica, as definidas nesta Lei.

...

Art. 28 São atribuições da SEMMA:

...

XIV - fixar diretrizes ambientais para elaboração de projetos de parcelamento do solo urbano, bem como para a instalação de atividades e empreendimentos no âmbito da coleta e disposição dos resíduos;

XV - coordenar a implantação de áreas verdes e promover sua avaliação e adequação;

...

Art. 29 O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA, reestruturado pela Lei nº 4.397, de 11 de junho de 2003 é órgão colegiado autônomo de caráter consultivo, deliberativo e de assessoramento do SISMMA, tendo as atribuições já definidas por lei e as seguintes:

...

V - analisar e implementar as diretrizes da Município quando da elaboração prévia e final de Plano de Parcelamento de Solo Urbano e Rural.



No que se refere à necessidade de audiência pública, por tratar-se de matéria com nítida ligação com o Plano Diretor Municipal, não há dúvida de que, durante a tramitação legislativa do Projeto respectivo deva ser observado o que dispõe o § 4º, inciso I, do art. 40, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que impõe a obrigatoriedade de serem promovidas audiências públicas e debates, com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade, afinal uma das maneiras legais e concretas de implementação do Plano Diretor é por meio da presente regulamentação acerca da obrigatoriedade de apresentação de Estudo de Impacto sobre a Biodiversidade (EIB), bem como de adoção de medidas mitigadoras, compensatórias e de monitoramento, como condição para o licenciamento de empreendimentos situados, total ou parcialmente, em áreas ambientalmente sensíveis do Município de Botucatu, notadamente na Zona Especial de Proteção Ambiental das Águas – ZEPAM das Águas, Macrozonas de Atenção Hídrica e Zonas de Atenção Ambiental:

Art. 40 ... § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

As audiências devem ser divulgadas com no mínimo 15 dias de antecedência, por meio de mídias públicas e diversificadas, onde os participantes precisam se identificar, em lista de presença e no momento de suas colocações públicas. As propostas, críticas e sugestões ao projeto devem ser identificadas, numeradas e listadas, devendo ser entregue as propostas por escrito, o que facilita seu entendimento e sistematização. O mais importante é não deixar de registrar quem está solicitando e o que está sendo demandado para, posteriormente, responder aos participantes sobre o que foi acertado ou rejeitado na pactuação da proposta final.

Assim também determina o artigo 43, inciso II do Estatuto da Cidade:

“Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;”

A necessidade de audiência pública fica ainda mais clara e imprescindível quando analisamos o que dispõe o inciso V do artigo 3º, combinado com o parágrafo único do artigo 23 do Plano Diretor (Lei Complementar 1.224/2017):

Art. 3º ...

V - Assegurar a participação da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução, revisão e acompanhamento de planos,



programas e projetos previstos pelo Plano Diretor, mediante as seguintes instâncias de participação:

- a) Conferência da Cidade;*
- b) Conselho da Cidade;*
- c) Debates, audiências e consultas públicas;*
- d) Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento.*

Art. 23 O território municipal será ordenado por meio do parcelamento, uso e ocupação do solo para atender as funções sociais, ambientais e econômicas do Município, compatibilizando desenvolvimento urbano, sistema viário, condições ambientais, transporte coletivo, saneamento básico, habitação, oferta de trabalho e demais serviços urbanos.

Parágrafo único. A política municipal de zoneamento deve ser consolidada a partir da Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo, a ser desenvolvida ou revista de acordo com os princípios indicados nesta Lei, com ampla e efetiva participação popular.

Essa necessidade de audiências públicas, tanto na elaboração, quanto na efetiva regulamentação do Plano Diretor, já ensejaram diversas ações direta de inconstitucionalidade, conforme será demonstrado mais a frente, ainda neste capítulo, utilizando-se como parâmetro, entre outros, os seguintes dispositivos da Constituição do Estado de São Paulo:

CAPÍTULO II - Do Desenvolvimento Urbano

Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:

I - o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes;

II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, planos, programas e projetos que lhes sejam concernentes;

Artigo 191 - O Estado e os Municípios providenciarão, com a participação da coletividade, a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais e em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Muito embora não tenha força de lei, o Conselho Nacional das Cidades, por meio de sua Resolução nº 25, emitiu orientações e recomendações quanto ao procedimento das audiências públicas na aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano, as quais, na medida do possível e de acordo com as peculiaridades locais, devem ser observadas pelo Poder Legislativo:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.



§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.



CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU



Quanto à iniciativa e demais procedimentos das audiências públicas realizadas pelo Poder Legislativo, deve ser observado o disposto nos artigos 246 a 250 do Regimento Interno desta Câmara Municipal:

Art. 246 A Câmara poderá realizar audiências públicas com a participação da sociedade e de órgãos públicos, para instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assuntos de interesse público relevante.

§ 1º As audiências públicas serão realizadas por iniciativa:

I - da Mesa, sendo por esta organizadas e presididas pelo Presidente da Câmara;

II - de pelo menos 1/3 (um terço) dos Vereadores, mediante requerimento por escrito aprovado pela maioria simples dos Vereadores, sendo organizadas pelos requerentes e presidida pelo primeiro autor;

III - de Comissão Permanente ou Comissão de Assuntos Relevantes, para tratar de matéria atinente à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro, presididas pelo Presidente da Comissão e por esta organizadas.

Art. 64 Ao Presidente da Comissão Permanente compete:

II - convocar audiências públicas, ouvida a Comissão:

IV - da sociedade civil, conforme disposto no art. 249 deste Regimento, sendo presididas pelo Presidente da Câmara e organizadas pela Mesa.

§ 2º As audiências públicas de que tratam os incisos I, II e IV do § 1º deste artigo serão convocadas pelo Presidente da Câmara e as audiências públicas de que trata o inciso III, pelos Presidentes das respectivas Comissões.

§ 3º As audiências públicas deverão ser realizadas, via de regra, no recinto da Câmara, podendo, desde que necessário e justificado, por escrito, serem realizadas em outras entidades públicas ou privadas, relacionadas à matéria da audiência, garantido, em qualquer caso, o livre acesso dos cidadãos ao recinto da audiência, que terá duração máxima de 2 (duas) horas.

§ 4º Poderá ser convocada uma só audiência englobando dois ou mais projetos relativos à mesma matéria.

Art. 247 Na organização das audiências públicas poderão ser selecionados, para serem ouvidos e participar dos debates, como expositores, autoridades, pessoas interessadas e especialistas ligados à atividade afeta ao tema, cabendo, ao Presidente da audiência, expedir os convites.

§ 1º Quando o debate tratar de projeto em tramitação na Câmara, o Vereador autor principal da matéria deverá, obrigatoriamente, estar incluído entre os expositores.

§ 2º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, deve-se, sempre que possível, proceder de forma a possibilitar a audiência das diversas correntes de opinião.

§ 3º As exposições iniciais dos convidados deverão ter seu tempo limitado, de modo a permitir que sejam seguidas de debate com os Vereadores e o público presente.

§ 4º O autor do projeto e os convidados deverão limitar-se ao tema ou à questão em debate.

§ 5º Caso o expositor se desvie do assunto ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da audiência poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar sua retirada do recinto.

§ 6º Findas as exposições dos convidados e Vereadores e o público presente, poderão, alternativamente, formular questões aos convidados ou emitir opiniões, cabendo ao Presidente da audiência, estabelecer limite de tempo aos pronunciadores, de modo a permitir a mais ampla participação dos interessados.

§ 7º Os Vereadores e o público deverão se pronunciar estritamente sobre a matéria de que trata a audiência.



Art. 248 A Mesa, tão logo receba comunicação de realização de audiência pública, obrigará-se a publicar o ato convocatório, do qual constará local, horário e pauta.

Art. 249 A realização de audiências públicas solicitadas pela sociedade civil, de que trata o inciso IV do § 1º do art. 246 dependerá, alternativamente de:

I - requerimento subscrito por 1% (um por cento) de eleitores do Município;

II - requerimento de entidades legalmente constituídas e em funcionamento há mais de um ano, sobre assunto de interesse público, aprovado pela maioria simples dos Vereadores;

§ 1º O requerimento de eleitores deverá conter o nome legível, o número do título, zona e seção eleitoral e a assinatura ou impressão digital, se analfabeto.

§ 2º As entidades legalmente constituídas deverão instruir o requerimento com a cópia autenticada de seus estatutos sociais, registrado em cartório, ou do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas, bem como cópia da ata da reunião ou assembleia que decidiu solicitar a audiência.

Art. 250 Da reunião de audiência pública lavrar-se-á ata, arquivando-se os pronunciamentos escritos e documentos que os acompanharem.

§ 1º Quando a audiência pública for relacionada a projeto em tramitação, cópia da ata referida no caput deste artigo será anexada ao processo do referido projeto.

§ 2º Será admitido, a qualquer tempo, o fornecimento de cópias aos interessados.

Num olhar constitucional, a convocação de audiência pública busca efetivar as garantias fundamentais da informação, da ampla defesa e do devido processo legal (art 5º, incisos XXXIII, LV e LIV, respectivamente, da Constituição Federal), bem como assegurar o Princípio da Publicidade (art. 37, CF).

Interessante disposição traz o Estatuto da Cidade ao prever a necessidade de audiência pública também na implantação de empreendimentos com potenciais efeitos negativos sobre o meio ambiente, obrigação esta que se volta ao Poder Público durante a análise do projeto de parcelamento pelas secretarias e órgãos competentes, antes de serem expedidas suas diretrizes:

Art. 2º do Estatuto da Cidade: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

A Lei Complementar Federal nº 140, de 08 de dezembro de 2011, ao dispor sobre a cooperação entre os entes federativos nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção ambiental, atribuiu aos Municípios competência para promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos que causem



ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, bem como para exercer o controle e a fiscalização dessas atividades.

Nesse contexto, verifica-se que a matéria tratada na proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal, por tratar de tema relacionado à proteção ambiental e ao exercício do poder de polícia administrativa, voltado à preservação do interesse público local.

No que tange à iniciativa legislativa, a Lei Orgânica do Município de Botucatu estabelece que:

Art. 32. A iniciativa das leis compete a qualquer Vereador e ao Prefeito, bem como aos cidadãos, na forma desta Lei Orgânica, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privativa. Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa das leis que disponham sobre:

...

VII – criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

VIII – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

No caso em análise, observa-se que a proposição não cria órgãos públicos, não promove alteração da estrutura administrativa municipal, tampouco institui atribuições administrativas novas e autônomas, limitando-se a estabelecer requisito técnico a ser observado pelos particulares interessados na implantação de empreendimentos sujeitos ao licenciamento municipal.

Destarte, adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso da propositura.

Cabe informar que as atribuições previstas na propositura já se inserem no rol de competências exercidas pelos órgãos municipais responsáveis pelo licenciamento ambiental e urbanístico, não configurando atribuição com grande relevância de forma a impactar na estrutura administrativa existente, tratando-se apenas da observância de requisito técnico adicional, conforme já ocorre em outros procedimentos de licenciamento.

Ademais, referida obrigação poderá ocorrer no âmbito da estrutura administrativa já existente, não havendo necessidade, em tese, de criação de novos cargos ou contratação de servidores, tampouco de reestruturação administrativa que configure ingerência indevida na organização do Poder Executivo.



O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a matéria relativa à iniciativa legislativa, firmou entendimento no sentido de que a reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo deve ser interpretada restritivamente, não se presumindo nem comportando interpretação ampliada. Nesse sentido, no julgamento do ARE 878.911, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, foi fixado o entendimento de inexistência de inconstitucionalidade sobre toda e qualquer norma de iniciativa parlamentar dotada de conteúdo relativo, ainda que genericamente, à organização administrativa.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também possui entendimento consolidado no sentido da constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar que estabelecem normas gerais voltadas à proteção de interesses da coletividade, desde que não promovam ingerência direta na organização administrativa.

Nesse sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2247573-45.2025.8.26.0000

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 19/11/2025

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Socorro – Lei nº 4.900, de 16 de maio de 2025, de iniciativa parlamentar – Programa "Bairro Sustentável" – Alegação de ofensa aos arts. 5º da Constituição Estadual, 2º e 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal – Parcial procedência. Norma municipal que institui programa voltado à zeladoria, revitalização e sustentabilidade urbana por meio da cooperação entre Poder Público, iniciativa privada e comunidade local. Inexistência de vício formal de iniciativa. Matéria de política pública intersetorial (meio ambiente, urbanismo, lazer, cultura e turismo) não inserida no rol taxativo de competência privativa do Chefe do Executivo (art. 24, § 2º, CE; art. 61, § 1º, CF). Norma em conformidade com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 11 da ONU - Incidência do Tema 917 da repercussão geral do STF. Constitucionalidade dos dispositivos que traçam diretrizes e metas gerais de sustentabilidade, preservação ambiental e participação comunitária. Inconstitucionalidade, contudo, do art. 3º da lei, por invasão na esfera de organização administrativa e imposição de obrigação concreta ao Executivo, ao determinar a criação e composição de Comitê Gestor, afrontando os arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, "a", da Constituição Estadual. Ação direta parcialmente procedente, declarada a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 4.900/2025, do Município de Socorro.

No mesmo sentido:

Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2289273-69.2023.8.26.0000

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 06/08/2025

Ementa: Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 3.247, de 18 de outubro de 2023, do Município de Bastos, que dispõe sobre a implantação do Projeto Rio Vivo, que consiste no programa de Povoamento e Repovoamento de peixes de espécie nativa das Bacias dos Rios Aguapeí e do Peixe, dentro do Município de Bastos e dá outras providências. Lei que se alinha aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU): ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável, ao



buscar erradicar a fome e promover a segurança alimentar; ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis, ao incentivar práticas sustentáveis de uso de recursos; e ODS 14 – Vida na Água, ao fomentar a preservação e recuperação dos ecossistemas aquáticos. A competência para legislar sobre normas gerais relativas ao meio ambiente é concorrente entre a União e os Estados, de modo que cabe à União estabelecer as diretrizes gerais que orientam a proteção ambiental em todo o território nacional, e aos Estados a competência suplementar. Ao Município, por sua vez, é assegurada a possibilidade de adotar medidas de proteção ambiental e de adequação às especificidades locais através de legislação suplementar, desde que respeitadas as normas federais e estaduais existentes. Inteligência do artigo 24, VI e §§1º e 2º; artigo 23, VI, e artigo 30, I e II, todos da Constituição Federal; artigo 191, da Constituição do Estado de São Paulo e Tese 145, de Repercussão Geral, do Supremo Tribunal Federal. Lei Federal nº 11.959, de 29.6.2009, que dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, estabelece a competência do poder público para a regulamentação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Atividade Pesqueira (art. 3º), dentre as quais cita-se a "proteção de indivíduos em processo de reprodução ou recomposição de estoques" (inciso XI). A ausência de previsão legal federal específica sobre o tema reflete não apenas uma lacuna normativa, mas também uma cautela legislativa diante das incertezas técnicas e ecológicas envolvidas no povoamento e repovoamento de bacias, cabendo aos Estados e Municípios, dentro do limite do exercício de suas competências constitucionais, avaliar a pertinência e a viabilidade de políticas locais de manejo, sempre com base em critérios científicos e ambientais sólidos. Iniciativa parlamentar em lei de política pública. Tema 917 da sistemática da Repercussão Geral, do C. Supremo Tribunal Federal: "Não configura usurpação de competência privativa do Poder Executivo a lei que, embora criando despesa para a Administração Pública, não trate de sua estrutura ou atribuição de seus órgãos. A possibilidade de formular políticas públicas a serem implementadas pelo Poder Executivo, mediante projeto de iniciativa legislativa parlamentar, é restrita a leis que estabeleçam apenas diretrizes gerais ou objetivos, sem adentrar na esfera de organização administrativa, atribuição de órgãos ou imposição de procedimentos e obrigações concretas para a execução, sob pena de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa e violação do princípio da Separação dos Poderes. Matérias de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não configura usurpação de competência privativa do Poder Executivo a lei que, embora criando despesa para a Administração Pública, não trate de sua estrutura ou atribuição de seus órgãos. Alguns dispositivos da lei impugnada impõem obrigações e/ou atribuem funções ou responsabilidades específicas à órgãos administrativos municipais, matéria que é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, não podendo, portanto, compor projeto de lei de iniciativa parlamentar. Inteligência do artigo 24, §2º, da Constituição Estadual e Tema 917, da sistemática de Repercussão Geral, do C. Supremo Tribunal Federal. Verificada a constitucionalidade dos artigos 1º, 2º, 3º, 6º, 9º e 10º, por tratarem de normas gerais de política pública. Inconstitucionalidade dos artigos 4º, "caput" e parágrafo único; artigo 5º, "caput" e parágrafo único; artigo 7º e artigo 8º, apenas a expressão "e/ou de recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente", todos da Lei nº 3.247, de 18 de outubro de 2023, do Município de Bastos. Ação direta parcialmente procedente.

Importante destacar que o Projeto de Lei em análise limita-se a estabelecer condição normativa dirigida aos particulares, não impondo a criação de programas administrativos, estruturas organizacionais ou atribuições administrativas autônomas que configurem ingerência indevida na esfera de competência do Poder Executivo.



Como leciona Hely Lopes Meirelles:

“A Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar ... O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante ... ”.

Dessa forma, verifica-se que a proposição estabelece norma geral, editada no exercício legítimo da competência legislativa municipal, voltada à proteção do meio ambiente, não havendo afronta ao princípio da separação dos poderes, tampouco à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

No que tange à observância da Lei Orgânica do Município de Botucatu e do Regimento Interno desta Casa Legislativa, não se verifica qualquer óbice à regular tramitação do Projeto de Lei.

No que se refere aos aspectos formais, o quórum para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de maioria simples, conforme dispõe o artigo 40, inciso I, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu.

Assim, o Projeto de Lei deve obedecer à discussão e votação únicas, pelo quórum de **maioria simples** dos Vereadores presentes à Sessão, desde que presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, conforme estabelece o Regimento Interno.

Cabe salientar que o projeto deverá ser encaminhado às Comissões Permanentes competentes, especialmente à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, à Comissão de Educação, Cultura, Lazer, Turismo, Meio Ambiente e Agronegócio, bem como à Comissão de Obras, Planejamento, Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo.

Portanto, quanto aos aspectos constitucional, legal e regimental, o Projeto de Lei nº 130/2025 não apresenta vícios que impeçam sua regular tramitação, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a análise e deliberação quanto ao mérito da proposição.

Este o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 27 de fevereiro de 2026.

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo - OAB/SP 253.716



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://botucatu9.siscam.com.br/Documentos/Validate?chave=DJ87-5902-V78R-92JM> , ou vá até o site <https://botucatu9.siscam.com.br/Documentos/Validate> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: DJ87-5902-V78R-92JM

Câmara Municipal de Botucatu, 27 de fevereiro de 2026

Botucatu, 27 de fevereiro de 2026