



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

A PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP

JUNTE-SE AO PROJETO
S.S 08/0/25
Clayton Aparecido dos Santos
Presidente

PARECER Nº 67, de 03 de julho de 2025

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. POLÍTICA MUNICIPAL DE MOBILIDADE SUSTENTÁVEL. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. DIRETRIZES PROGRAMÁTICAS. IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÕES A PARTICULARES. NECESSIDADE DE ESTUDO TÉCNICO E PARTICIPAÇÃO POPULAR. BENEFÍCIOS FISCAIS. OBRIGATORIEDADE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO.

1. É constitucional a criação, por lei de iniciativa parlamentar municipal, de política pública voltada à mobilidade urbana sustentável, com base na competência local (CF, art. 30, I e II).
2. Normas que preveem diretrizes gerais e facultam a celebração de parcerias com a iniciativa privada não violam a cláusula de reserva de administração, conforme jurisprudência do STF (Tema 917).
3. Dispositivos que impliquem renúncia de receita exigem estudo de impacto orçamentário-financeiro (LC nº 101/2000, art. 14 e ADCT, art. 113), sob pena de inconstitucionalidade material.
4. A imposição de obrigações técnicas a empreendimentos privados, como a instalação de infraestrutura de recarga para veículos elétricos, deve estar amparada em estudo técnico de planejamento urbano e ser precedida de audiência pública, nos termos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, art. 2º, II) e da Constituição do Estado de São Paulo (art. 180, II).
5. Ressalta-se que a simples apresentação do estudo técnico não afasta, por si só, a possibilidade de

CÂMARA EST. TURIS. SALTO-03-JUL-2025-15:04-100000-12

Morize Bettiol

Oficial de Apoio

Câmara de Estância Turística de Salto



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

inconstitucionalidade, pela intervenção indevida do Estado na livre iniciativa.

6. A ausência de justificativa técnica e de participação popular configura vício de inconstitucionalidade formal, por violação ao devido processo legislativo urbanístico e à proporcionalidade na intervenção sobre a propriedade privada e a livre iniciativa.
7. Parecer pela constitucionalidade, legalidade e regimentalidade da proposta, condicionada à apresentação de estudo de impacto ou de emenda supressiva, bem como à realização de audiência pública após a apresentação de estudo técnico urbanístico, com sugestões de emendas.

I – RELATÓRIO

1. O Projeto de Lei apresentado pela Vereadora Graziela Costa Leite tem por objetivo instituir a Política Municipal de Mobilidade Sustentável no Município de Salto/SP, com ênfase na substituição progressiva de veículos movidos a combustíveis fósseis por veículos impulsionados por fontes de energia renovável.

2. A proposta busca contribuir com a redução da emissão de gases poluentes, fomentar o uso de energia limpa na mobilidade urbana, estimular a inovação tecnológica voltada à sustentabilidade e alinhar as ações locais aos compromissos ambientais assumidos pelo Brasil em âmbito nacional e internacional, como o Acordo de Paris e a COP30, que será sediada no Brasil em 2025.

3. A iniciativa estabelece um conjunto de medidas práticas e diretrizes voltadas à mobilidade urbana sustentável. Entre os principais dispositivos, destacam-se a previsão de vagas exclusivas de estacionamento para veículos movidos por energia limpa, a priorização desses veículos em programas de incentivo ambiental já existentes — como o IPTU Verde —, e o fomento à instalação de infraestrutura de recarga e abastecimento elétrico em



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

áreas públicas e privadas. O texto também prevê a possibilidade de celebração de parcerias com a iniciativa privada para a implementação e manutenção de tais estruturas.

4. Além disso, o projeto inova ao exigir que novos loteamentos e condomínios, a depender do número mínimo de unidades, incluam, em seus projetos, pontos de recarga para veículos elétricos. Igualmente, os novos postos de combustíveis com oito ou mais bombas deverão prever ao menos um ponto de recarga com infraestrutura compatível com os padrões técnicos e normativos.

5. O setor público também é contemplado, sendo previsto que o Município estabeleça um plano de metas para a substituição gradativa de sua frota própria, bem como para o estímulo à substituição da frota do transporte coletivo urbano.

6. O projeto ainda demonstra preocupação com os aspectos ambientais decorrentes do uso de baterias, prevendo diretrizes para a coleta, reciclagem e descarte adequado desses componentes. Ressalte-se que o texto legal afirma expressamente que as medidas previstas devem respeitar os princípios da razoabilidade, legalidade e sustentabilidade orçamentária, não implicando, por si só, em benefícios financeiros ou renúncias tributárias sem a devida previsão legal e regulamentação específica.

7. Apresenta-se, a seguir, a análise jurídica.

II – ANÁLISE JURÍDICA (ATO Nº 13, DE 30 DE JUNHO DE 2025)

II.1. CONSTITUCIONALIDADE DA CRIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PELO PODER LEGISLATIVO: COMPETÊNCIA CONCORRENTE PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO AMBIENTAL

8. Nos termos do ordenamento nacional, o Poder Legislativo Municipal possui competência concorrente para legislar sobre assuntos de interesse local (Constituição



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Federal art. 30, incisos I e II), sendo vedada a elaboração de leis que violem o art. 61, § 1º, da Constituição Federal (estrutura ou da atribuição dos órgãos do Poder Executivo e do regime jurídico de servidores públicos municipais); que violem os artigos 24, §2º e 47 da Constituição Estadual, e que violem atos de administração, como "gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem" (ADI 2060270-92.2019.8.26.0000, j. 26.6.2019; art. 144 da Constituição Estadual e Supremo Tribunal Federal - Tema de Repercussão Geral n.º 917, ARE 878911 RG / RJ).

9. José Levi Mello do Amaral Júnior, em seu artigo "Processo Legislativo Municipal" publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, V. 5, nº 3, jul-dez 2015; UNICEUB, p. 28/40 (doi: 10.5102/rbpp.v5i3.3631) ensina que:

Transpondo-se a lógica do art. 61 da Constituição da República para o âmbito municipal, claro, com as devidas adaptações, devem ter iniciativa legislativa "geral" qualquer membro ou Comissão da Câmara de Vereadores, o Prefeito e os cidadãos do Município.

Ademais, ainda seguindo o modelo do referido art. 61, certos assuntos deverão ser de iniciativa privativa do Prefeito. É o que entende o Supremo Tribunal Federal relativamente aos Estados:

as regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito — como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada — ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.

Claro, essa compreensão também se aplica, ao natural, ao processo legislativo municipal. Logo, devem ser da iniciativa privativa do Prefeito as leis que: (i) fixem ou modifiquem os efetivos das guardas municipais; (ii) disponham sobre: (ii.a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii.b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (ii.c) criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública municipal, sem prejuízo de decreto autônomo municipal nos mesmos moldes daquele previsto pelo art. 84, inciso VI, da Constituição da República, ou seja, para dispor sobre: (ii.c.1) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

criação ou extinção de órgãos públicos; e (ii.c.2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.
(destaquei)

10. Quanto às políticas públicas, a norma deve se limitar “a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública” e não disciplinar “concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema” e “implementar o programa específico” (*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2299163-66.2022.8.26.0000, Desª. Relª Dra. Silvia Rocha, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, j. 24 de maio de 2023*).

11. A função típica do Poder Executivo é de administrar e de executar a lei, materializando o seu comando, por isso, pode o Poder Legislativo elaborar leis em caráter geral e abstrato para que o Poder Executivo pautar a sua atuação administrativa (*Direta de Inconstitucionalidade nº 2197095-43.2019.8.26.0000, Des. Rel. PÉRICLES PIZA, j. 11 de março de 2020. Órgão Especial TJSP*).

12. Deste modo, o Poder Legislativo tem competência para criar leis gerais e abstratas sobre políticas públicas, inclusive gerando despesas para o Poder Executivo. Neste sentido, foi a decisão do Supremo Tribunal Federal quando apreciou a possibilidade de o Poder Legislativo Estadual criar o *Programa Bolsa Aluguel*, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.

(ADI 4727, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)

13. Em relação ao conteúdo autorizativo ou permissivo para firmar convênios ou parcerias, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo entendia que tal conteúdo era inconstitucional, conforme o pensamento de Sérgio Rezende de Barros (“Leis Autorizativas”, in Revista da Instituição Toledo de Ensino, Bauru, ago/nov 2000, p. 262. In <https://bdjur.stj.jus.br/server/api/core/bitstreams/929c8f62-77b4-4277-afa1-d3cbd9fad49/content>), como, por exemplo, pode ser verificado na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2088306-42.2022.8.26.0000, Des. Ferreira Rodrigues, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, j. 06/9/2022 e na ADI 2030686-09.2021.8.26.0000-Relator(a): Costabile e Solimene- Órgão Especial TJSP – j. 15/12/2021.

14. Contudo, o Órgão Especial do mesmo Tribunal, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2216297-30.2024.8.26.0000, em 29/01/2025, sob a relatoria da Desembargadora Marcia Dalla Déa Barone, modificou seu entendimento para reconhecer a constitucionalidade da norma “quanto à mera possibilidade de a lei facultar ao Poder Executivo a celebração de parcerias e/ou convênios a fim de viabilizar o cumprimento da lei



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

sem que tal possibilidade invada tema inerente à reserva de Administração” (sic. treco do voto do Acórdão). A mudança de entendimento se deu em virtude das seguintes decisões do Supremo Tribunal Federal:

“A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo” (ADI 5126, Tribunal Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, Dje 18/01/2023)

*EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COMAGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 6.600/2020. DIREITO À SAÚDE. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE PROÍBE A RETENÇÃO DE MACAS DAS AMBULÂNCIAS DE UNIDADES DE ATENDIMENTO MÉDICO DE URGÊNCIA PELOS HOSPITAIS. VÍCIO DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO À CLÁUSULA DE RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. INEXSTÊNCIA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. CONFORMIDADE. RECURSO DESPROVIDO. 1. Trata-se, na origem, de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Distrito Federal em face da Lei distrital 6.600/2020, de iniciativa parlamentar, a qual proíbe a retenção de macas das ambulâncias das unidades de atendimento médico de urgência pelos hospitais. 2. No Recurso Extraordinário, alega-se que o Tribunal de origem, ao entender pela constitucionalidade dos arts. 1º e 3º da Lei distrital 6.600/2020, de origem parlamentar, violou o art. 61, § 1º, II, e, c/c art. 84, II e VI, “a”, da Constituição Federal, cláusula de reserva de administração. 3. O art. 1º, ao proibir a retenção de macas das ambulâncias do Samu e de outras unidades móveis hospitalares de atendimento de urgência nos hospitais do Distrito Federal para os quais os pacientes socorridos são encaminhados, permite que tais unidades móveis não fiquem impedidas de prestar outros atendimentos, quiçá mais emergenciais. **4. O art. 3º da mesma lei não impõe obrigação ao Poder Executivo, apenas traz a opção de a Administração firmar convênios com***

[Handwritten signature]
7/17



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

órgãos de outras esferas da Federação e como com entidade privadas a fim de viabilizar o cumprimento da norma. 5. Nos termos da tese firmada por esta CORTE no Tema 917-RG, não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos, ainda que crie despesa para a Administração. 6. A Lei distrital não adentrou em matéria sujeita à reserva do Poder Executivo, uma vez que não se imiscuiu nos aspectos atinentes a órgãos da Administração Pública e na gestão de serviços públicos. 7. Recurso Extraordinário com Agravo a que se nega provimento. (ARE 1450116, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Relator(a) p/ Acórdão: ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2024, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 03-09-2024 PUBLIC 04-09-2024) - destaquei

15. Não se pode perder de vista que o objeto mediato da propositura é a tutela do **direito ambiental**, bem jurídico cuja competência legislativa é concorrente entre os entes federativos, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal:

Tema 0145- RE 586224

Acórdão: O município é competente para legislar sobre o meio ambiente com a União e o Estado, no limite do seu interesse local e desde que tal regramento seja harmônico com a disciplina estabelecida pelos demais entes federados (art. 24, VI, c/c 30, I e II, da Constituição Federal).

16. Ademais, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05-06-2014), "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

financeiro". Neste sentido, também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

É que esta Corte, por seu Colendo Órgão Especial firmou entendimento no sentido de que a promulgação de lei sem a especificação de dotação orçamentária ou indicação de sua fonte de custeio impede, quando muito, a exequibilidade dentro do mesmo exercício (ADI 2198650-32.2018.8.26.0000, j. 13.2.2019)

17. Por fim, é importante destacar que a referida legislação se encontra em conformidade com o artigo 30, incisos I e II, da **Constituição Federal**, bem como com as **Leis Federais nº 14.904, de 27 de junho de 2024, e nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**, além de estar alinhada aos compromissos assumidos na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, conforme mencionado na própria propositura.

18. Dessa forma, conclui-se que a proposta é constitucional, desde que sejam realizados dois ajustes pontuais.

II.2. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III, DO ARTIGO 3º: NECESSIDADE DE ESTUDO DE IMPACTO FISCAL

19. O artigo 3º, inciso III, da propositura estabelece que os veículos movidos por energia renovável poderão receber tratamento preferencial ou benefícios adicionais dentro de políticas públicas ambientais já implementadas pelo Município, como é o caso do programa "IPTU Verde", desde que tal medida esteja em conformidade com as normas legais e regulamentares em vigor.

20. Entretanto, cumpre observar que a Lei Municipal nº 3.981, de 23 de setembro de 2022, que instituiu o programa "IPTU Verde" no Município de Salto, foi devidamente regulamentada pelo Decreto nº 195, de 28 de junho de 2023. Essa legislação prevê, em seu artigo 10, a concessão de descontos na cobrança do Imposto Predial e Territorial



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Urbano (IPTU) como forma de incentivo ambiental aos contribuintes que adotem práticas sustentáveis em seus imóveis.

21. Os descontos concedidos no âmbito do IPTU Verde configuram, tecnicamente, uma forma de renúncia de receita, o que impõe a observância obrigatória do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que exige a estimativa de impacto orçamentário-financeiro e a comprovação de adequação orçamentária e financeira da renúncia fiscal proposta. Dessa forma, para que a redação atual do inciso III não incorra em vício de inconstitucionalidade material, é imprescindível que o projeto seja acompanhado do respectivo estudo de impacto fiscal.

22. Alternativamente, para evitar qualquer interpretação que implique em concessão automática de benefícios fiscais sem respaldo técnico e jurídico, recomenda-se que a redação do inciso III seja ajustada para suprimir qualquer menção a incentivos tributários. A nova redação sugerida seria: “priorização desses veículos em programas existentes de incentivo ambiental”, sem referência expressa a descontos ou benefícios financeiros, de modo a manter o dispositivo compatível com a legislação vigente e com os princípios constitucionais da legalidade, da responsabilidade fiscal e da eficiência na administração pública.

II.3. NECESSIDADE DE AUDIÊNCIA PÚBLICA. INTERVENÇÃO DO ESTADO NA LIVRE INICIATIVA.

23. A proposta legislativa em análise insere-se em três ramos fundamentais do Direito Público: o Direito Urbanístico, o Direito Ambiental e o Direito Administrativo. Conforme MEIRELLES em seu livro *Direito Municipal Brasileiro (2023, p. 444)*, o direito urbanístico é o “ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto/cidade (...) segundo essa conceituação, cabem no âmbito do *direito urbanístico* não só a disciplina do uso do solo



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

urbano e urbanizável, de seus equipamentos e de suas atividades, como a de qualquer área, elemento ou atividade em zona rural que interfira no agrupamento urbano, como ambiente natural do homem em sociedade.”).

24. Enquadram-se, portanto, nesse ramo jurídico, não apenas normas relacionadas ao uso e ocupação do solo urbano, como também toda regulação que, mesmo ocorrendo em áreas rurais, interfira na organização do espaço urbano. Assim, pode-se afirmar que este é o ramo do direito responsável por ordenar a configuração dos espaços urbanos e seus elementos estruturais.

25. A presença do Direito Urbanístico na propositura é evidente, especialmente nos artigos 5º e 6º, que estabelecem obrigações técnicas a novos empreendimentos, como a instalação de pontos de recarga para veículos elétricos em loteamentos fechados, condomínios e postos de combustíveis. Tais medidas configuram condicionantes urbanísticas que interferem no uso da propriedade privada, devendo, por isso, observar os princípios constitucionais que regem o planejamento urbano.

26. A **Constituição Federal**, em seu artigo 30, inciso VIII, dispõe que compete aos Municípios promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Complementarmente, o **artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001)** estabelece que a gestão urbana deve assegurar a participação da população e de associações representativas nos processos decisórios sobre políticas de desenvolvimento urbano.

27. Ainda, a **Constituição do Estado de São Paulo**, em seu artigo 180, inciso II, determina que leis que tratem de diretrizes e normas de desenvolvimento urbano devem garantir a participação das entidades comunitárias nos estudos, encaminhamentos e soluções das questões afetas ao tema.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

28. Dessa forma, a **imposição de exigências técnicas a empreendimentos imobiliários e postos de combustíveis**, como a instalação obrigatória de pontos de recarga, sem a devida justificativa técnica e sem a participação popular prévia, pode configurar violação ao devido processo legislativo urbanístico.

29. A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), especialmente por meio de seu Órgão Especial, é firme nesse sentido. Em decisões como **Direta de Inconstitucionalidade nº 2218927-69.2018.8.26.0000**, Des. Rel. Evaristo dos Santos, j. 20/2/2019; **Direta de Inconstitucionalidade nº 2194077-43.2021.8.26.0000**, Des. Rel. Elcio Trujillo, j. 30/3/2022; **Direta de Inconstitucionalidade nº 9032807-08.2009.8.26.0000**, Des. Rel. Eros Piceli, j. 04/5/2011, **Direta de Inconstitucionalidade nº 2074577-46.2022.8.26.0000**, Des. Rel. Fábio Gouvêa, Órgão Especial, j. 28/6/2023 (*tema*: metragem das edificações); **Direta de Inconstitucionalidade nº 2272288-93.2021.8.26.0000**, Des. Rel. Luis Fernando Nishi, Órgão Especial, j. 31/5/2023 (*tema*: critérios para o desdobro de imóveis *urbanos* - Ausência de planejamento mediante estudo técnico prévio e da necessária participação comunitária em matéria urbanística); **Direta de Inconstitucionalidade nº 2060485-34.2020.8.26.0000**, Des. Rel. João Carlos Saletti, j. 23/6/2021 (*tema*: Norma que trata da localização dos postos de serviço e abastecimento de veículos, de regras para sua construção e prevenção de poluição sonora, e cuida do ordenamento urbano, das posturas municipais e da poluição sonora); **dentre outros, o TJSP declarou a inconstitucionalidade de normas urbanísticas editadas sem estudo técnico prévio e sem a realização de audiência pública, por violação à participação democrática e à exigência de planejamento urbano adequado.**

30. Embora se reconheça que nem toda norma com conteúdo urbanístico exija, de maneira automática, a participação popular, a própria jurisprudência estadual estabelece dois critérios para essa avaliação: (i) a relevância do impacto da norma sobre o ambiente urbano e (ii) a natureza positiva ou negativa dos seus efeitos sociais. Assim foi decidido na ADI nº 2071117-22.2020.8.26.0000, de relatoria do Des. Márcio Bartoli, em que

12/17



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

se ponderou que, nos casos de impacto urbanístico significativo, a ausência de participação popular compromete a constitucionalidade da norma:

“...tendo em vista, contudo, que a maioria dos atos normativos locais a versar sobre a matéria acarreta, em menor ou maior escala, desdobramentos urbanísticos e, por conseguinte, possui potencial de impacto no ambiente urbano, estabeleceu-se que seria desarrazoado exigir-se, indiscriminadamente, a submissão de todos os processos de criação de leis com tal conteúdo à participação popular direta. Concluiu-se, em síntese, que tal medida representaria indevido engessamento da função legiferante local, com o conseqüente esvaziamento do sistema de democracia representativa. Afinal, fosse demandada a participação direta dos munícipes na produção de todos os diplomas legais capazes de afetar, ainda que minimamente, o desenvolvimento urbano, inexistiria razão para se eleger representantes para o exercício de tal função, mitigando-se a previsão do parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal. Pontuou-se, ainda, que nos municípios de pequeno porte a participação popular em todos os processos legislativos poderia até ser aventada como exigência fisicamente viável. Todavia, em cidades maiores, a medida seria totalmente inexecutável, criando-se um entrave fatal à produção de leis. Logo, considerando-se que qualquer lei que aborde o desenvolvimento urbano e a temática do meio ambiente tem impacto sobre setores que representam numerosa quantidade de pessoas, possibilitar a todas o exercício da prerrogativa de participação direta em todos os processos de criação de leis significaria a criação de injustificado obstáculo à produção legislativa municipal. 5. Por isso e ante a necessidade de realizar-se uma leitura harmônica e razoável da Constituição Estadual -, este Órgão Especial firmou duas diretrizes hermenêuticas básicas a orientar o exame da constitucionalidade de leis como a ora impugnada. A primeira se refere à necessária análise da relevância do impacto da lei questionada no ambiente urbano. É dizer, leis que claramente não acarretem percepção sensível de desdobramentos no cenário municipal, ou que não tenham potencial para gerar conseqüências relevantes no meio ambiente urbano, não precisam ser submetidas à obrigatoriedade da participação popular durante seus respectivos processos de elaboração. A segunda, por seu turno, diz respeito à avaliação, ainda que superficial, da natureza positiva ou negativa do impacto social a ser gerado pela implementação da lei questionada. Sem dúvida, algumas políticas públicas implantáveis por meio de lei, embora necessárias, ainda



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

assim têm potencial para produzir reflexos negativos no ambiente urbano. Em tais hipóteses, a participação popular no processo legislativo é imprescindível; nas demais, não" (ADIN n. 2071117-22.2020.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 03/02/2021).

31. No presente caso, os artigos 5º e 6º estabelecem parâmetros quantitativos e metrológicos específicos, como número mínimo de unidades habitacionais ou bombas de combustível, que impõem limitações diretas ao exercício do direito de propriedade e à liberdade de empreender. A ausência de estudos técnicos que justifiquem os critérios adotados compromete a razoabilidade e a proporcionalidade da medida, podendo configurar arbitrariedade normativa.

32. Além disso, a imposição de tais obrigações configura manifestação do poder de polícia administrativa. Embora legítimo, esse poder deve ser exercido nos limites da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, sob pena de configurar indevido intervencionismo estatal. Nos termos do **artigo 5º, inciso XXII, e do artigo 170, inciso II, da Constituição Federal**, a propriedade privada e a livre iniciativa são direitos fundamentais que não podem ser restringidos de forma desproporcional, sem justificativa técnica ou contrapartida pública adequada.

33. É importante lembrar que a simples imposição de infraestrutura obrigatória em empreendimentos privados, como a instalação de pontos de recarga elétrica, sem base em planejamento técnico e sem diálogo prévio com os setores afetados, pode representar violação ao princípio da função social da propriedade, na medida em que desloca para o particular obrigações que impactam diretamente no exercício de sua livre iniciativa. Essa lógica inversa de encargos fere não apenas a proporcionalidade, mas também o equilíbrio entre as esferas pública e privada no planejamento urbano.

34. Portanto, para evitar vício de inconstitucionalidade formal e material na presente propositura, recomenda-se, em primeiro lugar, a **apresentação de estudo técnico de**



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

planejamento urbano que justifique a adoção dos parâmetros estabelecidos nos artigos 5º e 6º. Em segundo lugar, recomenda-se que, após a juntada desse estudo, a proposta legislativa seja submetida à **audiência pública**, assegurando a participação da sociedade civil, conforme impõe a Constituição do Estado de São Paulo e o Estatuto da Cidade.

35. Ainda que permaneça a necessidade de realização de audiência pública, a fim de dispensar a exigência de estudo técnico de viabilidade e, ao mesmo tempo, evitar que a norma configure intervenção indevida do Estado na livre iniciativa dos empreendedores, sugere-se a apresentação da seguinte emenda:

Art. 5º Os loteamentos fechados e os condomínios verticais e horizontais que vierem a se estabelecer no município após a entrada em vigor desta Lei poderão prever, sempre que tecnicamente viável e economicamente justificável, a possibilidade de instalação de ponto de recarga para veículos movidos a energia renovável, nos respectivos projetos urbanísticos ou arquitetônicos.

§1º A implantação da infraestrutura de recarga será recomendada, preferencialmente, nos seguintes casos:

- I – Loteamentos fechados com, no mínimo, 200 (duzentos) lotes;
- II – Condomínios verticais com, no mínimo, 48 unidades habitacionais;
- III – Condomínios horizontais com, no mínimo, 120 (cento e vinte) unidades habitacionais.

§2º A efetiva instalação dos pontos de recarga poderá ser objeto de contrapartida voluntária, incentivo ou parceria público-privada, nos termos da regulamentação.

Art. 6º Os novos postos de combustíveis que vierem a se instalar no município após a entrada em vigor desta Lei, poderão incluir, em seus projetos, ao menos um ponto de recarga para veículos movidos a energia elétrica, com infraestrutura compatível com os padrões técnicos e normativos vigentes,



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

desde que haja viabilidade técnica e econômica atestada por estudo próprio ou por parecer da autoridade competente.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá regulamentar mecanismos de incentivo, compensação ou parceria que estimulem a instalação da infraestrutura referida no caput.

36. É o parecer.

III – INFORMAÇÃO QUANTO A COMISSÃO DE MÉRITO. TRAMITAÇÃO.

37. Tratando-se de proposição que trata da criação de política pública voltada à proteção do meio ambiente, recomenda-se sua distribuição, em caráter imediato, nos termos do artigo 75, § 1º, do Regimento Interno, às seguintes comissões permanentes: (1) **Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CJR)**, nos termos do artigo 26, inciso I, do Regimento Interno; e (2) **Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração (CORG)**, conforme artigo 26, inciso III, alínea “h”, do mesmo diploma.

38. Contudo, caso não seja apresentada a emenda mencionada no item II.2, recomenda-se, adicionalmente, o encaminhamento da propositura à **Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento**, nos termos do artigo 26, inciso II, alínea “a”, do Regimento Interno, tendo em vista a possível caracterização de renúncia de receita e o impacto orçamentário decorrente.

39. É o parecer.



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

IV – CONCLUSÃO

40. Diante do exposto, o parecer é no sentido da **CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE** da propositura desde que: (a) seja apresentado o respectivo estudo de impacto orçamentário-financeiro ou, alternativamente, seja apresentada emenda modificativa, conforme parágrafos 21 e 22; e (b) seja elaborado estudo técnico de planejamento urbano que justifique a adoção dos parâmetros constantes nos artigos 5º e 6º, com a posterior realização de audiência pública, conforme previsto no parágrafo 33. Caso seja apresentada a emenda modificativa mencionada no parágrafo 34, a proposta deverá, ainda assim, ser submetida à audiência pública.

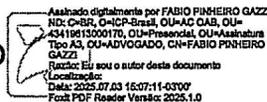
41. Em que pese o apontamento da **INCONSTITUCIONALIDADE** do inciso III, do artigo 3º, não se recomenda a aplicação do **artigo 143, I do Regimento Interno**, uma vez que o vício apurado é passível de correção.

42. Por fim, recomenda-se o encaminhamento da propositura às seguintes comissões permanentes: (1) **Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CJR)** e (2) **Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração (CORG)**. Caso não seja apresentada a emenda mencionada no item II.2, recomenda-se, ainda, o envio à **Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento (CFOP)**.

43. É o parecer, aproveitando a oportunidade para renovar as nossas homenagens.

Salto, SP, 03 de julho de 2025

**FABIO
PINHEIRO
GAZZI**



FÁBIO PINHEIRO GAZZI

**CONSULTOR JURÍDICO PARLAMENTAR
DIRETOR JURÍDICO**

Portaria nº 52/2025 - Matrícula nº 53 – OAB/SP 259.815