



## Parecer Jurídico

- Assunto:** Projeto de Lei nº 100/2026 - Substitutivo nº 01
- Interessado:** Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba
- Data:** 17 de abril de 2026
- Ementa:** Projeto de lei que altera a Lei Municipal nº 6.631, de 2002, para incluir disposições sobre manutenção, reparo e melhoria da infraestrutura urbana em conjuntos habitacionais de interesse social. Matéria de interesse local (art. 30, I e VIII, CF; art. 33, I e XVI, LOM). Serviços e obras de competência municipal (art. 4º, V e XVIII da LOM). Atuação da Guarda Municipal no âmbito da segurança urbana preventiva (arts. 4º e 5º, IV, da Lei Federal nº 13.022/2014). Viabilidade jurídica condicionada ao ajuste da redação do art. 1º-A proposto e com ressalva quanto à técnica legislativa da fórmula autorizativa.

### 1. Relatório

---

Trata-se de parecer jurídico sobre o Substitutivo nº 01 do Projeto de Lei nº 100/2026, ambos de autoria do Antonio Carlos Silvano Júnior, que *"Altera a Lei nº 6.631, de 2002, para incluir dispositivos que autorizam o Poder Executivo a realizar serviços de manutenção e melhoria de infraestrutura urbana em conjuntos habitacionais de interesse social, e dá outras providências."*

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica 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





O projeto está amparado pelo art. 30, I e VIII da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o adequado ordenamento territorial, prerrogativas reafirmadas no art. 33, I e XVI, da Lei Orgânica Municipal (LOM).

CF/88, 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;

LOM, 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: [...]

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

## 2.2. Iniciativa legislativa

A proposição, **salvo o exposto abaixo**, atende ao art. 38 da Lei Orgânica Municipal (LOM), pois não invade competência privativa do Prefeito Municipal, notadamente quanto à estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração e ao regime jurídico dos servidores públicos, conforme o Tema 917 do STF (ARE 878.911).

LOM, 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;





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).

Entretanto, o art. 1º-A que se pretende incluir na lei base utiliza **fórmula da "lei autorizativa"** para que o Poder Executivo realize os serviços de manutenção, reparo e melhoria:

Art. 1º-A **Fica o Poder Executivo Municipal autorizado** a realizar serviços de manutenção, reparo e melhoria da infraestrutura urbana em áreas comuns e de circulação interna de conjuntos habitacionais de interesse social destinado à população de baixa renda, inclusive aqueles implantados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo e os caracterizados como loteamentos fechados ou condomínios.

O projeto utiliza o termo permissivo ("fica autorizado") como forma de sanar apontamentos de iniciativa, mas essa técnica é desaconselhada por não gerar eficácia normativa relevante.

A separação de poderes foi estabelecida pela Constituição Federal e reproduzida pela Lei Orgânica Municipal, sendo que **as hipóteses de autorização legislativa já são explicitamente formuladas**, tais como a autorização para abertura de créditos suplementares e especiais (art. 33, III da LOM), para o Prefeito ausentar-se do Município (art. 33, VIII da LOM), ou a exploração de serviços públicos (art. 79, I, "i", da LOM).

Nos demais casos, as "leis autorizativas" **violam as diretrizes de técnica legislativa**, dada a ambiguidade quanto ao sentido e ao alcance que se pretende conferir a norma (art. 11, II, "a" da LC 95/98).





Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a **permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;**

Assim, os termos normativos semelhantes à "*Fica o Poder Executivo autorizado*" podem ser interpretados de duas maneiras distintas, expostas nos tópicos a seguir.

## I. Autorização para realizar **algo já permitido** pelo ordenamento

Nesse caso, **há inadequação à técnica legislativa** do art. 7º, IV, da LC 95/98, pois a norma, sem inovar, reproduz disciplina já prevista no ordenamento, repetição incompatível com a vedação de tratar o mesmo assunto em mais de uma lei.

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.

Além disso, **há precedentes do TJSP em linha interpretativa mais restritiva**, segundo a qual leis autorizativas são inconstitucionais ainda que seu conteúdo, em si, não veicule matéria reservada à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, pois este **não depende de autorização legislativa para o exercício de atribuições que já lhe são próprias**.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Complementar Municipal de Tremembé n.º 421/24, que autoriza o Poder Executivo a instituir o programa de incentivo e desconto, denominado "IPTU VERDE". Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Inexistência de reserva de iniciativa para leis de natureza tributária. STF, ARE 743.480-MG, com repercussão geral. **Todavia, edição de "lei autorizativa". Inadmissibilidade.** ADI 2224558-18.2023.8.26.0000, Rel. Des. Luis Fernando Nishi, unânime, j. 13.03.24. Violação à reserva da





Administração. Alcaide que não depende de autorização para o exercício de atos de sua competência. Inteligência dos arts. 5º, 47, inc. II, III, XIV, e 144, da CE. Doutrina. Precedentes deste C. Órgão Especial.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2052957-07.2024.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/08/2024; Data de Registro: 10/09/2024)<sup>1</sup>

## II. Termo acessório, mantendo a obrigação de fazer o que o restante da norma dispõe

Nessa interpretação, a palavra “poderá” é **juridicamente ignorada** na leitura, e a norma é interpretada como um comando cogente, ou seja, a autorização é em realidade uma diretriz obrigatória. **Assim, o “termo autorizativo” não possui eficácia**, e o restante do conteúdo da norma deve ser considerado uma ordem direta ao Poder Executivo. Neste sentido, o uso do termo seria **desaconselhado** apenas por contrariar técnica legislativa relacionada à precisão das normas.

Esta segunda interpretação é a que vem sendo adotada com maior frequência por esta Secretaria Jurídica, **por prestigiar a eficácia normativa do texto legal quando não houver invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo**. Neste caso, a inclusão do termo autorizativo não macula e invalida o projeto de lei em todas as hipóteses, sendo o projeto de lei considerado inconstitucional **apenas se as obrigações normatizadas não possam ser, de fato, impostas pelo legislador**.

Há precedente recente do TJSP que entende pela inconstitucionalidade de leis autorizativas **apenas quando ocorre a invasão de competência do Poder Executivo**:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 1.960, de 04 de outubro de 2014, que autoriza o Executivo a criar Base da Guarda Civil Municipal em bairro determinado. Instituição subordinada ao Chefe do Poder Executivo local. Lei

<sup>1</sup> No mesmo sentido: (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2303717-10.2023.8.26.0000; Relator (a): Silvia Rocha; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/06/2024; Data de Registro: 20/06/2024); (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2143223-74.2023.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 06/09/2023; Data de Registro: 11/09/2023).





questionada que indica a maneira pela qual deve o Executivo executar a política de segurança local. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. **Lei autorizativa do Poder Legislativo para o desempenho de atos de exclusiva competência do Poder Executivo traduz afronta à reserva de administração.** Incompatibilidade com os artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2328623-30.2024.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 19/02/2025; Data de Registro: 20/02/2025)

Ou seja, nessa interpretação preserva-se a matéria legislada cuja competência não seja privativa do Chefe do Poder Executivo, e o termo autorizativo não macula as disposições efetivamente constitucionais.

Por esses motivos, para fins de análise jurídica, a interpretação dos dispositivos **desconsidera a redação autorizativa**, uma vez que é pressuposto que toda norma jurídica irradia efeitos. Nesse caso, há direcionamento para certo modelo administrativo, que deveria minimamente priorizar as ações propostas pelo Parlamento, pois do contrário estar-se-ia diante de norma sem efeitos.

Pela existência de tal divergência hermenêutica, a qual pode influenciar diretamente na eficácia das ações, a depender da interpretação, **aconselha-se a substituir a expressão** "Fica o Poder Executivo Municipal autorizado a realizar serviços [...]" **por "Consideram-se compreendidas no âmbito da atuação municipal as ações de manutenção, reparo e melhoria [...]"**, visando a obtenção de maior precisão do alcance que o legislador pretende dar à norma, nos termos do art. 11, II, "a", da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

II - para a obtenção de precisão:





a) articular a linguagem, técnica ou comum, **de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei** e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

## 2.3. Aspecto Material

O projeto de lei visa adicionar novas disposições à Lei Municipal nº 6.631, de 2002, que trata da execução dos programas de construção de casas populares a partir de convênios realizados com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU:

### **Lei Municipal nº 6.631/2002:**

Art. 1º Para a implantação de programa de construção de casas populares destinadas à população de baixa renda deste Município, com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, **fica o Poder Executivo autorizado a estabelecer Convênio e/ou Contrato com a referida Entidade, do qual constarão entre outras, as seguintes Cláusulas**, fixando-se com responsabilidade e expensas do Município:

I - **Executar toda infra-estrutura básica necessária ao empreendimento, tais como: redes de água, esgoto e energia elétrica, por seu próprio intermédio ou das respectivas empresas concessionárias de serviço público, bem como colocação de guias e sarjetas, nas vias públicas do referido conjunto e apresentar os termos de compromisso que serão executados os projetos e redes, anteriormente ou concomitantemente às obras de edificação do núcleo residencial em prazos compatíveis, para evitar eventuais atrasos na comercialização das unidades habitacionais;**

II - **A elaboração do projeto e execução das obras de drenagem** necessárias a implantação do conjunto;

III - **As obras de terraplanagem**, inclusive locação de ruas, quadras e lotes quando das modalidades de Cestas de Materiais de Construção - CM, Auto Construção - AC e Administração Direta - AD;

IV - Que todas as despesas decorrentes de: certidões, emolumentos, taxas, aprovação de plantas do loteamento e das construções, solicitação de "Habite-se", com referência à área de terreno e do respectivo núcleo habitacional e todos os impostos e taxas incidentes sobre terrenos e/ou construções, quando ainda de





propriedade da CDHU, seja de exclusiva responsabilidade e ônus da Prefeitura e/ou isenta de pagamento.

Verifica-se que a legislação municipal vigente já estabelece, no âmbito dos ajustes celebrados entre o Município e a CDHU, a responsabilidade municipal pela execução de obras de infraestrutura urbana, tais como redes de água e esgoto, drenagem e terraplanagem, entre outras.

O projeto busca conferir maior concretude e segurança jurídica à prestação de serviços públicos relacionados a esses empreendimentos. Conforme exposto em sua justificativa, diversos conjuntos habitacionais já implantados, especialmente os vinculados à CDHU, apresentam demandas recorrentes de manutenção de sua infraestrutura básica. Nesse sentido, a proposição explicita que tais áreas se inserem no âmbito dos deveres gerais do Município quanto à conservação da infraestrutura urbana e à prestação dos correspondentes serviços públicos, afastando interpretações restritivas no sentido de que tais atividades não competiriam ao Poder Executivo.

Assim, o dispositivo explicita o alcance da disciplina já existente, sem alterar a natureza jurídica das áreas internas dos empreendimentos, esclarecendo que, como apontado no parecer referente ao projeto original, tais serviços - especialmente quando voltados a populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica - encontram amparo no art. 4º da Lei Orgânica Municipal:

Art. 4º Compete ao Município:

V - **organizar e prestar**, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, ou convênio, entre outros, **os seguintes serviços:** [...]

b) **abastecimento de água e esgotos sanitários;** [...]

e) **iluminação pública;**

f) **limpeza pública**, coleta domiciliar e destinação final do lixo;

XVIII - **executar obras** de:

a) **abertura, pavimentação e conservação de vias;**

b) **drenagem pluvial;**





c) construção e **conservação** de estradas, **parques, jardins** e hortos florestais; [...]

No tocante à segurança urbana preventiva, observada a repartição constitucional de competências entre os entes federativos e resguardadas as atribuições próprias das polícias, a Lei Federal nº 13.022, de 2014, que regulamenta o art. 144, §8º, da Constituição, assegura às Guardas Municipais o exercício de funções voltadas à proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município, além da colaboração integrada com os demais órgãos de segurança pública em ações conjuntas destinadas à preservação da paz social, conforme dispõem os arts. 4º e 5º, IV:

Lei 13.022/2014:

Art. 4º É competência geral das guardas municipais a proteção de bens, serviços, **logradouros públicos municipais** e instalações do Município.

Parágrafo único. Os bens mencionados no caput abrangem os de uso comum, os de uso especial e os dominiais.

Art. 5º São competências específicas das guardas municipais, respeitadas as competências dos órgãos federais e estaduais:

IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social;

Constituição Federal:

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos: [...]

§ 8º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei. ([Vide Lei nº 13.022, de 2014](#))





## 2.4. Técnica Legislativa

A redação adotada no art. 1º-A proposto pelo projeto enseja interpretações dissonantes. Isso porque sua parte inicial é específica ao prever a **manutenção, o reparo e a melhoria da infraestrutura urbana (pública)**; em seguida, porém, utiliza expressões incompatíveis com essa finalidade, como **“em áreas comuns e de circulação interna”**, além de estender a disciplina a **“loteamentos fechados ou condomínios”**. Tal formulação permite a interpretação de que o Município passaria a executar serviços de manutenção em áreas privadas, em desconformidade com o interesse público.

Art. 1º-A **Fica o Poder Executivo Municipal autorizado** a realizar serviços de manutenção, reparo e melhoria da infraestrutura urbana em áreas comuns e de circulação interna de conjuntos habitacionais de interesse social destinado à população de baixa renda, inclusive aqueles implantados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo e os caracterizados como loteamentos fechados ou condomínios.

Por tais razões, **mostra-se necessária a adequação do projeto de lei, neste ponto, a fim de evidenciar, com maior clareza, o sentido e o alcance que se pretende conferir à norma**, nos termos do art. 11, II, “a”, da Lei Complementar nº 95, de 1998.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a **permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;**





### 3. Conclusão

---

Diante do exposto, opina-se **pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 100/2026, na forma do Substitutivo nº 01, desde que previamente ajustada a redação do art. 1º-A proposto**, de modo a explicitar o alcance da norma, nos termos do item 2.4. Recomenda-se, ainda, **o aperfeiçoamento da técnica legislativa**, com a substituição da fórmula autorizativa por redação normativa mais precisa.

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 3100310038003300370038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 17/04/2026 16:48

Checksum: **F6515C130FB8A283F7533790CB3B6C363616C3CD0BE756D4CF4660076BD262DD**

