



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: Projeto de Lei nº 070/2024

REQUERENTE: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

1. RELATÓRIO:

Trata-se de Parecer Jurídico sobre Projeto de Lei de autoria do Nobre Vereador José Vinícius Aith, que *“Autoriza a criação do Programa Municipal de Auxílio e Reinserção social de Moradores de Rua – Programa Humanização 2.0, no município de Sorocaba, e dá outras providências”*.

O projeto foi encaminhado à Secretaria Legislativa para instrução quanto a sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

2. FUNDAMENTOS:

2.1. Competência e iniciativa:

Constata-se, preliminarmente, **quanto à competência legislativa**, que a matéria constante no Projeto de Lei é amparada pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal, o qual dispõe que cabe aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local¹.

De forma específica, a Lei Orgânica Municipal reproduz a autorização legislativa constitucional em seu art. 33, que dispõe no tocante às políticas públicas e combate à pobreza e aos fatores de marginalização:

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:

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

- I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]
- i) ao **combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização**, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...]
- n) às **políticas públicas do Município**; [...]

Quanto à iniciativa, leciona Hely Lopes Meireles² que as atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública são matérias de leis de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo Municipal:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública**; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais. (g.n.)

Contudo, dispõe o projeto de lei nº 70/2024:

Art. 2º O Programa será composto por dois pilares fundamentais: [...]

Emprego e Capacitação: **empregos viabilizados pelo Fundo Social para moradores de rua, em funções de zeladoria e serviços gerais em Sorocaba, tanto no setor público, quanto em empresas privadas através de parcerias.**

Art. 3º **O S.O.S. da Cidade será responsável por identificar e abordar pessoas em situação de rua**, oferecendo acolhimento com alimentação e higienização em unidades específicas. [...]

Art. 5º **O retorno ao seio familiar será viabilizado através do Fundo Social, que custeará passagens de ônibus e proverá acompanhamento social** para garantir o suporte necessário durante o processo de reintegração familiar.

Art. 6º Os moradores de rua com laços familiares históricos em Sorocaba, identificados por meio de cadastro, **terão oportunidade de emprego via Fundo Social em serviços de roçagem, tapa-buraco, pintura**, e outros serviços necessários à prefeitura.

Art. 7º Fica **concedida autonomia total para a Guarda Municipal e a Polícia Militar em relação à fiscalização de condutas dos moradores de rua que recusem atendimento pelo programa**, fazendo valor o previsto no Artigo 7º dessa lei.

Dessa maneira, em que pese os elevados propósitos humanitários do PL que visam a efetivação do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, **ao tratar das**

² MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 19ª Edição. Editora Juspodivm: 2021. Pág. 597.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

atribuições do “S.O.S.” (art. 3º), Fundo Social (arts. 5º e 6º) e Guarda Municipal (art. 7º), órgãos do Poder Executivo, o projeto de lei contraria o Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal³ e incorre em inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa por violar o disposto no art. 61, §1º, inciso II, alínea “e” da Constituição Federal⁴, reproduzido simetricamente pelo art. 24, §2º, inciso “2”, da Constituição Estadual⁵, e pelo art. 38, inciso IV, da Lei Orgânica⁶.

2.2. Aspecto material

Quanto à matéria, verifica-se que o PL é compatível com o objetivo constitucional do Estado e de seus entes federativos de erradicar a pobreza e a marginalização e promover a integração social dos desfavorecidos (art. 3º, inciso III e art. 23, inciso X)⁷, assim como com o objetivo da assistência social de reduzir a vulnerabilidade socioeconômica das famílias em situação de pobreza e extrema pobreza (art. 203, inciso VI)⁸.

³ 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).

⁴ Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: (...) II - disponham sobre: [...]

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI.

⁵ Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. [...] §2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre: [...] 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;

⁶ Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre: [...]

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

⁷ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

⁸ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: [...] VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

No entanto, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo **considera inconstitucionais projetos de lei, de iniciativa parlamentar, que apesar de instituírem Políticas Municipais relacionadas à assistência social, tratam de matérias reservadas ao Poder Executivo**, tais como a organização administrativa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.543, de 28 de junho de 2018, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar que "autoriza o Executivo Municipal a criar o Programa Social 'Centro de Atenção ao Idoso' no âmbito do Município de Guarujá e dá outras providências" – Invasão de competência privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '1', '2' e '4', 47, incisos II, XIV e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – **Violação à separação de poderes – A imposição de criação de um programa social voltado à atenção ao idoso atribuindo obrigações às Secretaria de Saúde e de Assistência Social, vinculadas ao Poder Executivo**, e sem indicação de previsão de seu custo na lei orçamentária anual, caracteriza ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – Inconstitucionalidade que se declara da Lei nº 4.543, de 28 de junho de 2018, do Município de Guarujá – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201301-03.2019.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 29/01/2020; Data de Registro: 30/01/2020) Ação direta de inconstitucionalidade - Lei nº 4.437, de 10 de dezembro de 2010, de autoria parlamentar, que **dispõe sobre a criação do "Programa Socioassistencial destinado aos moradores de rua"** - Vício de iniciativa - Ingerência na administração local - Invasão de competência caracterizada - Usurpação, por parte do Legislativo, de atribuições pertinentes à atividade própria do Executivo - Inteligência dos artigos 47, II e XIV, da Constituição do Estado, aplicáveis aos municípios por força do artigo 144 da mesma Constituição - **Violação do princípio da separação de poderes consagrado no artigo 5º da Constituição do Bandeirante** - Criação de despesa pública sem indicação dos recursos disponíveis - Inadmissibilidade - Violação do disposto no artigo 25 da Constituição do Estado de São Paulo, bem como de seu artigo 176, inciso I, o qual não admite aumento de despesa pública quando a iniciativa do projeto de lei for reservada ao Chefe do Poder Executivo - Ação procedente.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0068536-83.2011.8.26.0000; Relator (a): José Reynaldo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 14/09/2011; Data de Registro: 29/09/2011)

Neste sentido, em que pese a relevância da proposição, verifica-se que esta **viola a competência dos Exmos. Prefeito Municipal e Secretário da Cidadania e Participação Popular (SECID) para determinar a forma de execução de políticas públicas**, em especial no tocante à





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

determinação de **fornecimento de abrigo temporário por meio de convênios** (art. 2º do PL)⁹ e **autorização para realização de parcerias com instituições especializadas** para execução de tratamento químico (art. 4º do PL¹⁰), conforme disposto nos incisos XX e XXV do art. 41 da Lei Municipal nº 12.473, de 23 de dezembro de 2021:

Art. 41. **Compete à Secretaria da Cidadania e Participação Popular** (SECID), além das atribuições genéricas às demais Secretarias, o seguinte: [...]

XX - definir, em parceria com as demais políticas intersetoriais do território e o Sistema de Garantia de Direitos, protocolos e fluxos para a rede socioassistencial da Proteção social Básica, Média e Alta complexidade vinculada aos CRAS, CREAS e CENTROS POP nos seguintes segmentos: criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, mulheres e seus filhos, mulheres vítimas de violência; **população em situação de rua, dependentes químicos**, migrantes, egressos e toda população em vulnerabilidade social; [...]

XXV - supervisionar a operacionalização e acompanhar a demanda de atendimento ininterrupto, com funcionamento no período noturno, para a **regulação de solicitações de vagas de pernoite emergencial para adultos em situação de rua** ou outros com seus direitos violados;

Por este motivo, **a proposição viola o princípio da independência e separação entre os poderes**, disposto nos arts. 2º e 84, inciso II da Constituição Federal¹¹, nos arts. 5º, *caput*, e 47, incisos II e XIV da Constituição Estadual¹² e nos arts. 6º, *caput*, e 61, inciso II, da Lei Orgânica¹³.

⁹ Art. 2º O Programa será composto por dois pilares fundamentais: Humanização: fornecimento de abrigo temporário, tratamento químico gratuito em clínicas conveniadas, e auxílio para retorno ao seio familiar. [...]

¹⁰ Art. 4º Fica autorizada a disponibilização de tratamento químico gratuito para dependentes químicos, em parceria com instituições especializadas para execução do tratamento.

¹¹ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...]
II - exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;

¹² Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.
Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição: [...]
II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual; [...]
XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

¹³ Art. 6º O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, independentes e harmônicos entre si.
Art. 61. Compete privativamente ao Prefeito: [...]
II - exercer a direção superior da Administração Pública Municipal;





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

É ainda relevante mencionar que a **natureza “autorizativa” do art. 1º do PL¹⁴ não afeta o reconhecimento de sua inconstitucionalidade**, conforme entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹⁵.

Por fim, verifica-se que se encontra em tramitação o PL 42/2024, de autoria do nobre Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que “*Dispõe sobre a internação humanizada no Município de Sorocaba e dá outras providências*”, o qual trata, dentre outros, da internação, do acolhimento e da ressocialização de pessoas em situação de vulnerabilidade, sendo por isto **recomendável o apensamento da proposição**, nos termos do art. 139 do Regimento Interno¹⁶.

3. CONCLUSÃO:

Ante o exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade formal do projeto de lei por vício de iniciativa** e pela **inconstitucionalidade material por afronta ao princípio da separação entre os poderes**.

É o parecer.

Sorocaba, 04 de março de 2024.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

¹⁴ Art. 1º **Fica autorizada a criação** do Programa Municipal de Auxílio e Reinserção social de Moradores de Rua - Programa Humanização 2.0, com o objetivo de oferecer assistência integral e medidas de reinserção social para pessoas em situação de rua no município de Sorocaba.

¹⁵ Ação Direta de Inconstitucionalidade. Comarca de Mauá. Lei Municipal nº 5.692, de 07 de junho de 2021. Ação proposta pelo Prefeito do Município aduzindo: i) vício de iniciativa, posto que a Lei impugnada teria usurpado competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo; ii) afronta a preceitos esculpidos na Constituição do Estado de São Paulo, alguns, inclusive, normas de repetição obrigatória; iii) afronta aos princípios da Administração Pública, em especial ao princípio da legalidade e eficiência na gestão da coisa pública e na prestação dos serviços públicos; iv) **natureza de lei autorizativa não afasta inconstitucionalidade arguida**. Violação aos artigos 5º, 47, II, XI, XIV, 111 e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Legitimidade ativa para propositura de ADI. Inconstitucionalidade da lei municipal por invasão da seara de iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo e da reserva da administração. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2203824-17.2021.8.26.0000; Relator (a): Damião Cogan; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/03/2022; Data de Registro: 28/03/2022).

¹⁶ 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.



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 340039003200350035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 04/03/2024 13:07

Checksum: **D6094E1418EF92B93AB3F203A77435D2701A803DDF4DD39390A869619897C165**

