



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Parecer Jurídico

<b>Assunto:</b>	Projeto de Lei nº 420/2025
<b>Interessado:</b>	Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba
<b>Data:</b>	02 de junho de 2025
<b>Ementa:</b>	Projeto de lei que insere cooperativas e associações de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis na gestão da limpeza urbana. Competência Municipal. Tema 917 do STF. Art. 38 da Lei Orgânica Municipal. Invasão da competência do Chefe do Poder Executivo em alguns dispositivos. Jurisprudência do TJ/SP. Efetivação de direitos fundamentais. Política Nacional de trabalho digno e cidadania para a população em situação de rua. ADPF nº 976. Apontamentos relacionados à técnica legislativa. Viabilidade jurídica mediante ajustes.

## 1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Izídio de Brito Correia, que *"Dispõe sobre a inserção das Cooperativas e Associações de Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis na Gestão da Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos do Município de Sorocaba/SP; autoriza a remuneração das Cooperativas e Associações de Catadores pela prestação de serviços em educação ambiental para adesão da população à coleta seletiva, coleta, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis; cria o Conselho Gestor da Coleta Seletiva, 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).





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

## 2. Fundamentos

### 2.1. Competência legislativa

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, a qual, em seu artigo 30, inciso I, atribui aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, prerrogativa reafirmada pelo artigo 33, inciso I, da Lei Orgânica Municipal (LOM). Além disso, essa mesma norma municipal prevê expressamente a autorização para legislar sobre políticas públicas, **em especial aquelas voltadas à erradicação das causas da pobreza e dos fatores de marginalização**, conforme disposto nas alíneas "i" e "n" do referido inciso.

#### Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

#### Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

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**;

### 2.2. Iniciativa legislativa

No que tange à iniciativa, observa-se, **em regra, o atendimento ao disposto no artigo 38 da LOM**, uma vez que a proposição legislativa não invade, de forma geral, a competência privativa





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

do Prefeito Municipal. Tal entendimento encontra respaldo no Tema de Repercussão Geral nº 917 do Supremo Tribunal Federal (STF), que estabelece:

### Lei Orgânica Municipal

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

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

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).

Todavia, diversos dispositivos constantes do projeto de lei demandam análise mais detida, por eventualmente extrapolarem os limites da iniciativa parlamentar e incidirem em matérias de iniciativa reservada ao Poder Executivo. **A avaliação pontual desses dispositivos é essencial para resguardar a segurança jurídica do texto normativo e prevenir possível declaração de inconstitucionalidade**, caso o projeto venha a ser aprovado em sua forma atual.

Tal risco já se materializou com a Lei Municipal nº 10.388, de 04 de março de 2013, também aprovada pela Câmara de Sorocaba, cuja constitucionalidade foi rejeitada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, conforme transcrição da ementa:

### Jurisprudência – TJ/SP (02/10/2013)





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal n.º 10.388, de Sorocaba, de **iniciativa legislativa, que institui o Programa Municipal de Coleta Seletiva Solidária dos resíduos reutilizáveis e recicláveis domiciliares, mediante a inclusão formal de catadores e catadoras. Criação de obrigações para a Administração Municipal. Ingerência indevida. Proposta que deveria partir do Executivo local. Vício de iniciativa configurado.** Ofensa direta ao princípio da Separação dos Poderes, bem como aos artigos 5º e 47, II e XIV, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal reconhecida. Norma, ademais, que não indica a fonte de recursos para atender os encargos criados. Precedentes diversos do C. Órgão Especial. Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0114982-76.2013.8.26.0000; Relator (a): Luis Soares de Mello; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 02/10/2013; Data de Registro: 08/10/2013)

### 2.2.1 Prestação do serviço público remunerado de coleta seletiva

O **Capítulo II** do projeto de lei estabelece a obrigatoriedade de que o Município contrate cooperativas e associações de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis para a prestação de serviços de educação ambiental (art. 6º). Determina, ainda, que esses serviços sejam remunerados com recursos vinculados, provenientes de 10% da receita da taxa de remoção de lixo e 50% das multas ambientais relacionadas a resíduos sólidos (art. 7º). Ademais, fixa que o valor pago por tonelada comercializada não poderá ser inferior a 150% do valor praticado para a coleta e disposição final convencional.

#### PL 420/2025

Art. 6º As Cooperativas e Associações de Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, na qualidade de operadoras da Gestão da Limpeza Urbana e Manejo Resíduos Sólidos do Município de Sorocaba, prestarão serviços de educação ambiental para adesão da população à coleta seletiva, coleta, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis

Art. 7º Os **serviços de educação ambiental, coleta seletiva porta a porta, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis**, realizados pelas cooperativas e associações, em conformidade com artigo 11º, **deverão ser remunerados, mensalmente pela**

Página 4 de 20





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

**Prefeitura, com recursos vinculados de 10% da receita total referente a taxa de remoção do lixo, estabelecida no IPTU e 50% de eventuais multas ambientais relacionadas a resíduos.**

§1º **A remuneração, mensal, por tonelada comercializada, será formalizada por meio de contrato com o Poder Público Municipal** em conformidade com o Art. 57 da Lei Nacional de Saneamento Básico nº 11.445/2007, e demais dispositivos legais que tratam da questão.

§2º A remuneração pela prestação de serviços de educação ambiental para adesão da população à coleta seletiva, coleta, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis **não poderá ser inferior a 150% (cento e cinquenta por cento) do valor, por tonelada, pago a coleta convencional e a disposição final.**

Nos termos do artigo 75 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), é **dispensável a licitação** para a contratação de coleta, processamento e comercialização de resíduos recicláveis quando realizados por associações ou cooperativas compostas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda, reconhecidas pelo poder público como catadores. Todavia, **essa faculdade não impõe uma obrigatoriedade ao gestor público**, que deve avaliar a viabilidade e a melhor forma de contratação.

### Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Art. 75. **É dispensável a licitação:** [...] j) coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas **formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis**, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública;

Contudo, essa possibilidade legal de dispensa de licitação não configura imposição normativa ao gestor público. Trata-se de uma faculdade, e não de uma obrigação. Portanto, ao estabelecer de forma impositiva: (1) **quem deve realizar os serviços** (cooperativas e associações), (2) **como se dará a contratação** (dispensa de licitação), e (3) **qual será o valor mínimo a ser repassado**, o projeto de lei adentra **matéria de competência privativa do Poder Executivo**, que





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

detém a prerrogativa constitucional de organizar e gerir os serviços públicos **com base em critérios de conveniência, oportunidade e viabilidade orçamentária.**

Ademais, **ao vincular a receita orçamentária com o serviço a ser executado** (art. 7º do PL), a proposta avança sobre o tema do orçamento municipal, cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que tal matéria está vinculada ao orçamento anual, nos termos do art. 174, III, da Constituição do Estado de São Paulo, e do art. 38, III, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba.

### Constituição Estadual

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

### Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre: [...] III - **orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;**

Nesse contexto, **a iniciativa parlamentar sobre matérias dessa natureza configura violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes**, conforme estabelecido no art. 2º da Constituição Federal e art. 5º da Constituição Estadual de São Paulo.

### Constituição Federal

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

### Constituição Estadual

Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

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

### 2.2.2 Criação de órgão colegiado e atribuição de atividades a órgãos da Administração Pública

O Capítulo III do projeto de lei cria o **Conselho Gestor da Coleta Seletiva**, órgão de **caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo**, com **participação obrigatória de cinco representantes da Prefeitura**, conforme disposto nos artigos 8º, 10, 11, 13 e 19, §3º, do PL nº 420/2025.

#### PL 420/2025

Art.8º É responsabilidade da administração municipal, **em conjunto com o Conselho Gestor da Coleta Seletiva**, fomentar a criação de novas cooperativas /associações de catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis e adequá-las para a realização do **trabalho**; prover as cooperativas já existentes com locais, equipamentos necessários para a coleta porta a porta, triagem, classificação, processamento e comercialização dos resíduos reutilizáveis e recicláveis ; a promoção da educação ambiental e demais ações relacionadas a coleta seletiva. Para a realização das atividades faz-se necessário: [...]

Parágrafo Único: Caberá ao **Conselho Gestor da Coleta Seletiva**, definir as quantidades necessárias descritas nos itens de I a XII para adequação das Cooperativas e Associações de Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis vinculadas às metas estabelecidas no Plano de Trabalho. [...]

Art. 10 **Fica criado o Conselho Gestor da Coleta Seletiva**, de caráter deliberativo, fiscalizador e consultivo, que tem como objetivos: a promoção o controle social da coleta seletiva, com vistas à sua universalização e a gestão dos recursos destinados à coleta seletiva, provenientes do percentual de 10% da receita total da taxa de remoção do lixo/IPTU, de eventuais multas ambientais e de outras parcerias; [...]

§ 2º O Conselho Gestor será composto por 15 (quinze) membros titulares distribuídos da seguinte maneira:

#### **I - 05 (cinco) representantes da Prefeitura;**

Art. 11º - Será de responsabilidade das Cooperativas ou Associações de Catadores e Catadoras de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis propiciar: [...]





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Parágrafo Único - **Esta responsabilidade será monitorada pelo Conselho Gestor da Coleta Seletiva**, previsto no artigo 10 desta lei.

Art.13º O Plano de Trabalho da Coleta Seletiva, visando a universalização de seu alcance, deverá ter um conteúdo mínimo contemplando os seguintes aspectos: [...] Redimensionamento das metas de coleta, metas incrementais e informações ambientais pelo **Conselho Gestor da Coleta Seletiva** definido no Artigo 10º desta lei;

Art. 19 [...] §3º - O **Conselho Gestor da Coleta Seletiva** promoverá reuniões centralizadas de orientação à implantação dos procedimentos nos órgãos públicos e destes receberá, na implantação, e semestralmente após o fato, relatório sintético descritivos dos resultados e dos responsáveis em cada uma de suas unidades.

No mesmo sentido, o art. 16 do projeto **impõe dever específico à Vigilância Sanitária Municipal**, determinando que este setor capacitará continuamente as cooperativas para o manejo integrado de pragas.

### PL 420/2025

Art. 16º - O **setor de Vigilância Sanitária do município** capacitará continuamente as cooperativas/associações para conjuntamente promoverem o manejo integrado de pragas.

Tais disposições, contudo, excedem a competência legislativa do Poder Legislativo Municipal, pois implicam **a criação de um novo órgão administrativo, com atribuições específicas, além da imposição de deveres a setores da Administração Direta**, o que configura **vício de iniciativa**, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal no Tema 917.

### Lei Orgânica Municipal

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

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

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).

### 2.2.3. Criação de fundo municipal

O art. 14 do projeto de lei institui o Fundo Municipal para Universalização da Coleta Seletiva (FMUCS), a ser constituído com recursos provenientes de 10% da arrecadação da taxa de remoção do lixo/IPTU e 50% de eventuais multas ambientais relacionadas a resíduos sólidos. Segundo o parágrafo único do dispositivo, os valores arrecadados seriam geridos pelo Conselho Gestor da Coleta Seletiva.

### PL 420/2025

Art. 14º - **Visando a universalização do serviço prevista na legislação vigente, fica instituído o FMUCS – Fundo Municipal para Universalização da Coleta Seletiva**, constituído com os recursos provenientes de: 10% do montante da taxa de remoção do lixo/IPTU; 50% de eventuais multas ambientais relacionadas a resíduos sólidos. Parágrafo Único: Os valores para a constituição do fundo municipal anunciados neste artigo serão geridos pelo Conselho Gestor da Coleta Seletiva.

Entretanto, a criação de fundos públicos é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por se tratar de matéria orçamentária e financeira, conforme competência prevista no art. 174, III e §4º, item 1, da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 38, III, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Constituição Estadual

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

III - **os orçamentos anuais**. [...]

§4º - A lei orçamentária anual compreenderá:

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

### Lei Orgânica Municipal

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

III - **orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual**;

Nesse contexto, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem reiteradamente firmado o entendimento de que a criação de fundos municipais constitui matéria de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. **A iniciativa parlamentar sobre tema dessa natureza configura violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes**, conforme disposto no art. 5º, caput, da Constituição Estadual<sup>1</sup>.

### Jurisprudência – TJ/SP (05/02/2025)

1. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da Lei nº 4.838, de 10 de maio de 2024, que "Institui o Fundo Municipal de Adaptação às Mudanças Climáticas no Município de Mirassol" – lei de iniciativa parlamentar - ocorrência de diversas inconstitucionalidades de natureza formal; **2. Criação de fundo orçamentário – matéria reservada à Administração, nos termos dos arts. 176, IX, 174, § 4º, 1, e 174, III, todos da CE – reconhecimento do vício de inconstitucionalidade, embora não suscitado especificamente – causa de pedir aberta das ADIs**; 3. Criação de órgão, responsabilidades e atribuições

<sup>1</sup> Artigo 5º - São Poderes do Estado, **independentes e harmônicos** entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

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





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

inéditos no âmbito do Poder Executivo Municipal – direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa são de competência privativa do Executivo – infringência aos arts. 5º, 47, II, XIV, e XIX, "a", da CE, e ao art. 61, § 1º, II, "b", da CF, bem como ao Tema 917, dotado de repercussão geral; 4. Vinculação de recursos provenientes de arrecadação de impostos municipais a fundo orçamentário - desrespeito ao art. 176, IV, da CE, e ao art. 167, IV, da CF – precedentes do OE e do STF; 5. Determinação de prazo para regulamentação de lei pelo Executivo – violação aos artigos 2º e 84, inciso II, da Constituição da República, 5º e 47, inciso II, da Constituição Estadual; 6. Ação julgada procedente para declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 4.838, de 10 de maio de 2024.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2281061-25.2024.8.26.0000; Relator (a): Vico Mañas; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/02/2025; Data de Registro: 06/02/2025)

### 2.3. Aspecto material

#### 2.3.1. Dignidade da pessoa humana e erradicação da pobreza

O projeto de lei propõe a implementação de um programa voltado à inserção de cooperativas e associações de catadores e catadoras de materiais recicláveis na gestão da limpeza urbana e no manejo de resíduos sólidos, o que representa uma iniciativa concreta do Poder Público local para reduzir desigualdades sociais e promover a dignidade das pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Do ponto de vista material, verifica-se que o PL é plenamente compatível com o princípio da constitucional da **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III), com o objetivo 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), 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).

**Constituição Federal**

Página 11 de 20



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>  
com o identificador 380037003100360031003A00540052004100, Documento assinado digitalmente  
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

III - a **dignidade da pessoa humana**;

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**;

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**;

Ademais, o projeto de lei está em **consonância com a Política Nacional de Trabalho Digno e Cidadania para a População em Situação de Rua** (PNTC PopRua), instituída pela Lei Federal nº 14.821, de 16 de janeiro de 2024, que reconhece formalmente os catadores e catadoras como parte integrante da estratégia nacional de combate à pobreza e promoção da dignidade humana.

Destarte, as normas propostas no âmbito municipal visam efetivar e concretizar as diretrizes estabelecidas pela política nacional, com especial destaque para o art. 27 da PNTC PopRua, que trata da inclusão socioeconômica por meio do fortalecimento do cooperativismo e dos empreendimentos econômicos solidários.

### Lei Nacional nº 14.821, de 2024

Art. 27. **A PNTC PopRua deverá promover projetos de inclusão de catadores de materiais recicláveis**, conforme previsto na Política Nacional de Resíduos

Página 12 de 20





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e na Política Federal de Saneamento Básico, cujas diretrizes estão estabelecidas na Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

*Parágrafo único.* Serão utilizados os seguintes instrumentos para garantir as estratégias relacionadas ao cooperativismo social:

I - programas de formação continuada que atendam às necessidades dos trabalhadores das cooperativas sociais e dos empreendimentos econômicos solidários sociais;

II - oferta de padrões tecnológicos e gerenciais para a condução de suas atividades;

III - capacitação tecnológica e gerencial de pessoas em situação de desvantagem que desejem ingressar ou formar cooperativas sociais ou empreendimentos econômicos solidários sociais;

IV - linhas de crédito existentes ou a serem criadas, nos termos da lei;

V - abertura de canais de comercialização de produtos e serviços, que possibilitem o acesso das cooperativas sociais e dos empreendimentos econômicos solidários sociais às compras públicas;

Por fim, as ações propostas estão alinhadas à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 976, que reconheceu as omissões estruturais do Executivo e do Legislativo no atendimento à população em situação de rua, **determinando a implementação de medidas concretas para enfrentar essa questão.**

### Jurisprudência – STF (21/09/2023)

Ementa: CONSTITUCIONAL. REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA NO BRASIL. OMISSÕES DO PODER PÚBLICO QUE RESULTAM EM UM POTENCIAL ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL. POSSIBILIDADE DE INTERVENÇÃO JUDICIAL. OBSERVÂNCIA DO DECRETO FEDERAL 7.053/2009, QUE INSTITUI A POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA, INDEPENDENTEMENTE DE ADESÃO FORMAL POR PARTES DOS ENTES FEDERATIVOS. NECESSIDADE DE UM DIAGNÓSTICO PORMENORIZADO QUE SUBSIDIE A ELABORAÇÃO DE UM PLANO DE AÇÃO E DE MONITORAMENTO PARA A EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA . FIXAÇÃO DE PARÂMETROS MÍNIMOS DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO NO ÂMBITO DAS ZELADORIAS URBANAS E NOS ABRIGOS DE

Página 13 de 20





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

SUA RESPONSABILIDADE. MEDIDA CAUTELAR REFERENDADA. **1. O quadro grave de omissões do Poder Público, que resulta em um potencial estado de coisas inconstitucional, viabiliza a atuação desta SUPREMA CORTE para impor medidas urgentes necessárias à preservação da dignidade da pessoa humana e à concretização de uma sociedade livre, justa e solidária. [...]. 4. Violações maciças de direitos humanos fundamentais de uma parcela extremamente vulnerável da população justificam a adoção imediata de medidas concretas paliativas que impulsionem a construção de respostas estruturais duradouras por parte do Estado**, sobretudo no que se relaciona aos serviços de zeladoria urbana e de abrigos. 5. Medida cautelar, concedida parcialmente, referendada para, independentemente de adesão formal, **estabelecer a obrigatoriedade da observância da Política Nacional para a População em Situação de Rua pelos Estados, Distrito Federal e Municípios**, bem como para determinar: [...]

(STF - ADPF: 976 DF, Relator.: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 22/08/2023, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 20-09-2023 PUBLIC 21-09-2023)

### 2.3.2. Prazo para as ações

O Projeto de Lei nº 420/2025 estabelece que, no prazo de até sessenta dias a contar da publicação da norma, o Município deverá iniciar ações voltadas à implementação das Políticas Nacional e Estadual de Resíduos Sólidos, conforme transcrito abaixo:

#### **PL 420/2025**

Art. 2º [...] § 2º O Poder Público Municipal **deverá, em até sessenta dias a contar da publicação desta Lei, iniciar ações para a implementação das Políticas Estadual e Nacional de Resíduos Sólidos** em consonância com os decretos que as regulamentam. [...]

§ 4º As ações referidas no § 2º **referem-se à adesão ao programa pró catador, elaboração dos planos de resíduos, criação da Política Municipal de Resíduos Sólidos**, entre outros julgados pertinentes.

Contudo, o prazo para a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) pelos Municípios integrantes de regiões metropolitanas, como é o caso de Sorocaba, já se encontra





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

esgotado, conforme o disposto no art. 54, inciso I, da Lei Federal nº 12.305/2010, com redação dada pela Lei nº 14.026/2020:

### Plano Nacional de Resíduos Sólidos

Art. 54. A disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada até 31 de dezembro de 2020, **exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira**, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para os quais ficam definidos os seguintes prazos: (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020)

I - **até 2 de agosto de 2021, para capitais de Estados e Municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou de Região Integrada de Desenvolvimento (Ride) de capitais;**

Adicionalmente, Sorocaba já possui o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), instituído pela Lei Municipal nº 11.259, de 7 de janeiro de 2016, que prevê sua revisão obrigatória a cada quatro anos. No entanto, não foi localizada, até o momento, qualquer proposta formal de revisão, conforme estabelece o art. 5º da referida norma:

### Lei Municipal nº 11.259, de 2016

Art. 5º **O PMGIRS de Sorocaba instituído por esta Lei será avaliado e revisado, no máximo a cada 4 (quatro) anos**, devendo essas revisões coincidirem com as revisões do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) e preceder, em pelo menos 6 (seis) meses, a elaboração do Plano Plurianual do Município de Sorocaba (PPA), sendo ainda que: [...]

Assim, recomenda-se a revisão do dispositivo proposto, visando adequá-lo à legislação vigente sobre o tema.

### 2.3.3. Disponibilização de equipamentos e imóveis





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

O art. 8º do projeto de lei determina que a administração municipal deverá prover as cooperativas e associações com locais apropriados e uma série de equipamentos específicos, entre os quais se destacam: **caminhão com cabine dupla** (inciso I), **galpão para atividades diárias** (inciso II), **prensa com capacidade mínima de 15 toneladas** (inciso III), **elevador de fardos** (inciso V) e **empilhadeira** (inciso IX).

Contudo, ao estabelecer de forma impositiva que o **Poder Executivo deverá fornecer bens de alto custo**, a proposição acaba por **criar uma despesa obrigatória**, uma vez que vincula o ente público à realização de despesas materiais específicas e de grande vulto, com **ausência de margem de discricionabilidade administrativa**.

Dessa forma, **a medida exige, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), a apresentação de dois documentos obrigatórios: (1) Estimativa do impacto orçamentário-financeiro**, abrangendo o exercício em que a despesa for instituída e os dois seguintes (art. 16, I); (2) Declaração do ordenador de despesa, atestando a adequação orçamentária e financeira com a LOA, LDO e PPA vigentes (art. 16, II), sendo que este último tem sua relevância associada ao processo administrativo.

### Lei Complementar nº 101, de 2000

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento **de ação governamental que acarrete aumento da despesa** será acompanhado de:

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. [...]

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Como a estimativa de impacto orçamentário-financeiro **não acompanha o presente processo legislativo**, configura-se o descumprimento das exigências da LRF e, por consequência, **ilegalidade**, caso a norma venha a ser aprovada sem as devidas correções.

Ressalta-se que, para fins do art. 16 da LRF, **somente são consideradas despesas irrelevantes** aquelas cujo valor se enquadre nos limites de dispensa de licitação, conforme previsto no art. 12 da Lei Municipal nº 13.054, de 24 de julho de 2024, atualmente fixado em R\$ 62.725,59 para serviços e compras em geral.

### Lei Municipal nº 13.054, de 2024

Art. 12. Para os fins do disposto no § 3º, do art. 16, da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, **consideram-se irrelevantes as despesas com aquisição de bens ou de serviços e com a realização de obras e serviços de engenharia, até os valores de dispensa de licitação** estabelecidos, respectivamente, nos incisos I e II, do art. 75, da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, observadas as atualizações determinadas pelo Governo Federal com base no artigo 182, da referida Lei.

## 2.4. Técnica Legislativa

### 2.4.1. Da indicação do objeto da lei

O primeiro artigo do projeto estabelece definições que serão utilizadas, enquanto o segundo estabelece o âmbito de aplicação da lei. Por este motivo, recomenda-se a **alteração de ordem destes dispositivos**, visando atender a regra prevista na Lei Complementar nº 95, de 1998, para a qual o primeiro artigo da lei indicará seu objeto e âmbito de atuação.

### Lei Complementar nº 95, de 1998

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios: [...]

### 2.4.2 Da infração sem penalidade





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

O artigo 21 do projeto define infração administrativa como qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa que viole as disposições da futura lei:

### PL 420/2025

Art. 21º - Considera-se infração administrativa, toda ação ou omissão, praticada a título de dolo ou culpa, que viole as disposições estabelecidas neste Lei e nas normas dela decorrentes.

No entanto, a **tipificação da infração deve vir acompanhada das sanções correspondentes**, sob pena de comprometer a efetividade normativa e a segurança jurídica. A ausência de penalidade para a infração definida fragiliza o dispositivo, sobretudo porque admite formas culposas e omissivas, ampliando significativamente as possibilidades de responsabilização, sem definir suas consequências jurídicas.

A necessidade de clareza quanto ao conteúdo e alcance da norma encontra amparo no art. 11, II, "a" da Lei Complementar nº 95/1998, que impõe ao legislador o dever de redigir disposições com precisão e linguagem que permita perfeita compreensão:

### 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;**

#### 2.4.3 Da revogação geral

Por fim, considerando a vedação de revogação implícita de dispositivos legais, é necessária a exclusão do termo "revogadas as disposições em contrário" da cláusula de vigência do projeto de lei, prevista em seu artigo 22, em conformidade com o artigo 9º da Lei Complementar nº 95, de 1998.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Lei Complementar nº 95, de 1998.

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas

### 3. Conclusão

Diante do exposto, conclui-se que a **viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 420/2025 está condicionada ao saneamento dos vícios formais e materiais identificados**, a saber:

- 1) Violação ao princípio da separação entes os poderes e vício de iniciativa nos dispositivos que tratam da criação de órgão da administração pública direta e da atribuição de competências a entes do Executivo (**arts. 8º, 10, 13, 16 e 19, §3º**), em afronta ao art. 2º da Constituição Estadual e ao art. 38, IV, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba.
- 2) Usurpação de competência orçamentária do Executivo ao prever a criação do Fundo Municipal para Universalização da Coleta Seletiva (**art. 14**), com vinculação de receitas, contrariando os arts. 174, III e §4º da Constituição Estadual e art. 38, III da Lei Orgânica Municipal;
- 3) Criação de despesa obrigatória sem estimativa de impacto orçamentário-financeiro, conforme exigido pelo art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente no **art. 8º**, que determina a disponibilização de bens de elevado custo;
- 4) Inadequação na estrutura do texto legal, com a necessidade de inversão entre os **artigos 1º e 2º**, para observância do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998;
- 5) Definição de infração administrativa (**art. 21**) sem correspondente penalidade, em desatenção ao princípio da segurança jurídica e à clareza exigida pelo art. 11, II, "a", da LC nº 95/1998.

Página 19 de 20





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

- 6) Revogação implícita de dispositivos legais (**art. 22**), de forma contrária ao art. 9º da LC 95/1998.

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 380037003100360031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 02/06/2025 17:04

Checksum: **D714E856E4D3F2DE931F5198D8141C2BD714A2D2C0CF3AF5E0DB3963D9FB14B5**

