



CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Parecer Jurídico

Assunto: Projeto de Lei nº 800/2025

Interessado: Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

Data: 04 de dezembro de 2025

Ementa: Projeto de Lei que institui o Orçamento Participativo Digital. Competência municipal para tratar de interesse local. Tema nº 917 do STF. Jurisprudência do STF (RE 626.946 – Tema 1.040) reconhecendo a legitimidade de mecanismos de participação social. Dispositivos que impõem destinação de parcela do orçamento e definem conteúdo de regulamento. Violação ao princípio da separação dos Poderes. Participação popular e gestão democrática. Princípios republicano e democrático. Fortalecimento da cidadania. Diretrizes do Estatuto da Cidade para gestão democrática e gestão orçamentária participativa. Viabilidade jurídica parcial, com inconstitucionalidade dos arts. 8º e 17.

1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Institui o Sistema Municipal de Orçamento Participativo Digital com votação eletrônica, painel público de acompanhamento em tempo real e abertura de dados, 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 e iniciativa legislativa

Página 1 de 7



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100300035003900370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

O projeto está amparado pelo art. 30, I e II, da Constituição Federal, que confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual, prerrogativa reafirmada no art. 33, I, da Lei Orgânica Municipal.

CF/1988, Art. 30. Compete aos Municípios:

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

II - **suplementar a legislação federal** e a estadual no que couber;

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: [...]

2.2. Iniciativa legislativa

A proposição, **salvo exceções assinaladas 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 jurisprudência do STF no Tema 917 (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





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

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, duas disposições da proposta legislativa merecem especial atenção. O **art. 8º** do PL não somente possibilita a participação cidadã, como também obriga o Poder Executivo a destinar parcela do orçamento, o que afronta sua competência para dispor sobre o orçamento municipal prevista pelo art. 38, III, da LOM.

PL 800/2025, Art. 8º O Poder Executivo destinará, em cada exercício, parcela dos recursos orçamentários para execução das prioridades definidas pelo Orçamento Participativo Digital, observadas as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Já o **art. 17** prevê não a mera regulamentação da lei, mas sim informa os conteúdos mínimos a serem inseridos no ato de competência regulamentar privativa do Prefeito Municipal:

PL 800/2025, Art. 17 O Poder Executivo regulamentará esta Lei, definindo metodologia, cronograma de implantação, critérios de segurança da informação e integração com os instrumentos de planejamento.

Por tais motivos, ambos os dispositivos invadem competência do Chefe do Poder Executivo e incorrem em violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição Estadual e no art. 6º da Lei Orgânica Municipal:

CF/1988, Art. 2º São Poderes da União, **independentes** e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

CE, 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

LOM, Art. 6º O Governo Municipal é constituído pelos Poderes Legislativo e Executivo, **independentes** e harmônicos entre si.

Parágrafo único. É vedada aos Poderes Municipais a delegação recíproca de atribuições, salvo nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

2.3. Aspecto material

Trata o Projeto de Lei da instituição, por norma municipal, do orçamento participativo sorocabano. Nessa perspectiva, encontra fundamento jurídico no princípio republicano consagrado no art. 1º, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal, bem como no fortalecimento da cidadania.

CF/1988, 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: [...] II - a **cidadania**;

Parágrafo único. **Todo o poder emana do povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos **ou diretamente**, nos termos desta Constituição.

Ademais, o regime democrático pressupõe mecanismos de controle social sobre a Administração, abrangendo a possibilidade de influência direta da sociedade na formulação das decisões políticas. Esse entendimento foi expressamente reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 626.946, cujo voto condutor destacou:

RE 626946 (trecho do voto do Relator): Não por acaso, reverberando a definição clássica do regime democrático como “governo do povo, pelo povo, para o povo”, a redação do parágrafo único do artigo 1º não abre margem a dúvidas: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Por instrumentos da democracia participativa, compreende-se corriqueira a referência a projetos de lei de iniciativa popular e aos institutos do referendo e do plebiscito, versados nos artigos 14, incisos I e II, 49, inciso V, 14, inciso III, e 61, § 2º, Carta da República. **Traduzem-se em toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, dos atos da Administração, tendo em vista a influência da atuação popular na formulação**





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

das decisões políticas e na gestão da coisa pública, fornecendo-lhes a necessária legitimidade democrática.

No campo urbanístico, o Estatuto da Cidade (art. 2º, II, 4º, "f" e 44) também reforça a centralidade da gestão democrática e da participação social no planejamento e na definição de prioridades orçamentárias:

Estatuto da Cidade, Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: **II – gestão democrática por meio da participação da população** e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: **III – planejamento municipal, em especial:**

f) gestão orçamentária participativa;

Art. 44. No âmbito municipal, **a gestão orçamentária participativa** de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei **incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas** sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Dessa forma, a instituição de mecanismos estruturantes de participação social não apenas se mostra juridicamente viável, como é necessária à adequada gestão democrática local.

Cumpre registrar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar situação análoga no RE 626.946 (Tema 1.040), reconheceu a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que instituiu conselho de representantes com atribuições de participar do planejamento municipal e fiscalizar a execução administrativa.





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

Tema 1040 - Constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil com atribuição de fiscalizar ações do Executivo.

Há Repercussão? Sim

Relator(a): MIN. MARCO AURÉLIO

Leading Case: RE 626946

Descrição: Recurso extraordinário no qual se examina, à luz dos artigos 1º, cabeça, 2º, 29, cabeça e inciso XI, 30, inciso I, 31, § 3º, 61, cabeça, e 74, § 2º, da Constituição Federal, a validade de lei de iniciativa parlamentar por meio da qual criado **conselho popular com atribuição de participar do planejamento municipal**, fiscalizar a respectiva execução e opinar sobre questões consideradas relevantes.

Tese: Surge constitucional lei de iniciativa parlamentar a criar conselho de representantes da sociedade civil, integrante da estrutura do Poder Legislativo, com atribuição de acompanhar ações do Executivo.

Essa compreensão também se harmoniza com a doutrina sobre o tema como enfatizado no voto do Relator:

RE 626946 (trecho do voto do Relator): Democracia não é apenas o regime político mais pertinente entre tantos outros, ou, parafraseando Winston Churchill, o pior à exceção de todos os demais. **Antes, deve ser compreendida como conjunto de instituições voltadas a assegurar, na medida do possível, igual participação política dos membros da comunidade.** Sob essa óptica, qualquer processo pretensamente democrático há de oferecer condições para que todos se sintam igualmente qualificados a atuarem, na tomada de decisões, considerada a vida comunitária: cuida-se de condição à existência da democracia. Na participativa, segundo Paulo Sérgio Novais de Macedo, “**cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante**, fiscalizador e controlador da atividade estatal” [...]

Por fim, ressaltando o caráter eminentemente democrático do Parlamento, o Relator evidencia a compatibilidade da proposta não apenas com normas constitucionais esparsas, mas como o próprio sentido da Constituinte de 1988, a qual privilegiou a participação social na gestão da coisa pública, conforme:





CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

RE 626946 (trecho do voto do Relator): O Parlamento é a arena preferencial de deliberação na democracia representativa, de modo que, ao prever, em âmbito local, a existência de determinado colegiado enquanto mecanismo de atuação direta da sociedade civil, no acompanhamento da gestão da coisa pública, acaba por dar, **mediante a institucionalização de espaços de participação social, concretude ao que se pode denominar “espírito de 1988”** – a ser levado em conta, linear e indistintamente, por todos os Poderes da República.

2.4. Disposições sobre a matéria

Encontra-se em tramitação o **PL 21/2024**, que *“Institui o Orçamento Participativo digital no Município de Sorocaba”*.

Considerando que ambos os projetos tratam especificamente do orçamento participativo digital, recomenda-se o **apensamento do PL 800/2025**, nos termos do art. 139 do Regimento Interno:

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**. (Redação dada pela Resolução nº 371/2011)

3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **viabilidade jurídica parcial** do projeto de lei, ressalvando-se a **inconstitucionalidade formal** por violação ao princípio da separação dos Poderes dos **arts. 8º e 17**.

É o parecer.

LUIS FERNANDO MARTINS GROHS
Procurador Legislativo

Página 7 de 7



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100300035003900370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



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 3100300035003900370039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 04/12/2025 14:34
Checksum: **03C62FD6FB832CF156C747B896D16599B8D17F57CE4B6CE42C07D8523C1186E7**



Autenticar documento em <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade>
com o identificador 3100300035003900370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente
conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.