



# 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





# 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.

Cumprе 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, ressaltando-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.