



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Parecer Jurídico

<b>Assunto:</b>	Projeto de Lei nº 500/2025 – Substitutivo 01
<b>Interessado:</b>	Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba
<b>Data:</b>	30 de junho de 2025.
<b>Ementa:</b>	Projeto de lei que dispõe sobre protocolo de cooperação interinstitucional para prevenção de riscos à infância e adolescência. Lei autorizativa. Jurisprudência do TJ/SP. Norma de caráter concreto. Violação ao princípio da separação entre os poderes.

## 1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei substitutivo, de autoria do Vereador Ítalo Gabriel Moreira, que *"Autoriza o Poder Executivo a instituir, no âmbito da administração pública municipal, protocolo de cooperação interinstitucional para prevenção de riscos à infância e adolescência, com base em dados obtidos de fontes oficiais, 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 presente projeto tem por objetivo reforçar a proteção de crianças e adolescentes por meio da utilização conjunta de banco de dados que contém informações sobre condenados por crimes contra a dignidade sexual, conforme disposto em seu art. 1º:





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### Projeto de Lei 500/2025

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a instituir protocolo municipal de cooperação interinstitucional com o objetivo de prevenir situações de risco institucional relacionadas à proteção de crianças e adolescentes no Município de Sorocaba

O projeto de lei está agora formalmente amparado pela Constituição Federal que, em seu art. 30, inciso I, confere aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal, previsão reproduzida pelo art. 33, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

### Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

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

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

### 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: [...]

Assim, verifica-se **sanados os apontamentos quanto à inconstitucionalidade formal orgânica**, realizados no parecer jurídico ao processo original, uma vez que este tratava de maneira concorrente de matéria penal.

## 2.2. Iniciativa legislativa

### 2.2.1. "Leis autorizativas"





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

O projeto substitutivo sana os apontamentos relacionados ao vício de iniciativa legislativa **identificados no parecer jurídico original**, ao suprimir as disposições que atribuíam competências às Secretarias Municipais e a órgãos do Poder Executivo.

Contudo, o novo texto tem como foco principal a **autorização** para que seja instituído protocolo de cooperação institucional voltado à prevenção de situações de risco institucional relacionadas à proteção de crianças e adolescentes (art. 1º), estabelecendo diretrizes para seu conteúdo (art. 2º) e delegando ao Poder Executivo a competência para regulamentar os respectivos convênios (art. 3º).

Cabe, inicialmente, destacar a **inadequação técnica das chamadas “leis autorizativas”**, considerando que não compete ao Poder Legislativo autorizar o Poder Executivo a adotar atos administrativos para os quais este já dispõe de competência constitucional própria. Em outras palavras, **a Constituição delimita as atribuições de cada Poder, não cabendo à legislação infraconstitucional estabelecer permissões nesse sentido**. Havendo competência legislativa legítima, é mais adequado, sob a ótica da função normativa, que a lei contenha comandos cogentes e obrigatórios, e não disposições de natureza meramente sugestiva, as quais encontram vias processuais próprias, como os requerimentos legislativos.

Além disso, o termo “autorizativo” carece de eficácia jurídica, revelando-se irrelevante à luz da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal. O simples fato de a norma ser autorizativa não a torna inconstitucional, assim como **será igualmente inconstitucional caso configure violação ao princípio da separação dos poderes**.

### Jurisprudência – STF (09/12/2024) – Conteúdo de Decisão

De fato, as leis autorizativas somente são consideradas inconstitucionais por ofensa ao princípio da separação de poderes quando há usurpação de competência privativa [...]





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

(STF - RE: 1529620 SP, Relator.: DIAS TOFFOLI, Data de Julgamento: 18/12/2024, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18/12/2024 PUBLIC 19/12/2024)

### 2.2.2. Autorização para realização de convênios

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo foi revista ao final de 2024, alinhando-se à orientação do Supremo Tribunal Federal no que se refere às leis que facultam a celebração de convênios. Anteriormente consideradas como invasão à reserva de competência da administração, tais leis passaram a ser admitidas, não por constituírem modelo ideal de técnica legislativa, mas por **não configurarem ingerência suficiente para caracterizar violação** ao campo de atuação do Chefe do Poder Executivo.

#### Jurisprudência – TJSP (04/12/2024)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – Lei nº 14.960, de 26 de junho de 2024, que institui e inclui no calendário oficial de eventos a "Semana Municipal das Mães Atípicas" – Alegação de vício de iniciativa – Inclusão das comemorações no calendário municipal de eventos, promoção de palestras e seminários, **bem como a possibilidade de celebração de convênios e parcerias a fim de viabilizar o cumprimento da norma** que, por si só, não implicam em criação/extinção de cargos, funções ou empregos públicos, nem tratam de remuneração de servidores, tampouco interferem diretamente em secretarias ou órgãos da administração – Tema nº 917 de repercussão geral – Precedentes do C. STF. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

#### CONTEÚDO DA DECISÃO:

*"Em relação ao art. 3º da lei guerreada, a conclusão é a mesma. O dispositivo prevê a possibilidade de o Executivo "celebrar convênios e parcerias com a União, Estado, entidades da Sociedade Civil e pessoas jurídicas de direito público ou privado".*

***Sem margem para interpretação diversa, é pacífico que a invasão ao âmbito de atuação reservada da administração configura ofensa às Constituições Federal e Estadual, na linha de precedentes deste Colegiado em casos assemelhados. No entanto, decisões recentes do C. STF apontam para outro norte. A mera possibilidade da norma facultar ao Poder Executivo a celebração de convênio e parcerias não a caracteriza como inconstitucional."***





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2211186-65.2024.8.26.0000; Relator (a): Afonso Faro Jr.; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/12/2024; Data de Registro: 05/12/2024)

Contudo, é necessário destacar que esse entendimento jurisprudencial foi estabelecido em um contexto no qual **a celebração de convênios era apenas uma das possibilidades** para viabilizar uma política pública mais ampla. A finalidade principal da norma era outra (instituição de semana de eventos) sendo a faculdade de celebração de convênios **um instrumento acessório, e não o núcleo essencial da lei**.

Situação distinta é a do projeto substitutivo ao PL 500/2025, cuja única finalidade pela redação atual é a autorização para que o Poder Executivo celebre determinados convênios de cooperação institucional. Nesse caso, **a proposta não trata de um meio para viabilizar uma política pública de caráter geral e abstrato, mas sim da imposição concreta** para que o Executivo se vincule a um protocolo específico.

Ainda que o texto não estabeleça diretamente um convênio determinado, sua estrutura normativa **conduz à prática de um ato administrativo individualizado, o que não se coaduna com a função legislativa**. Nesse sentido, não cabe ao Poder Legislativo editar normas com efeitos concretos e individualizados, pois estas assumem a natureza de atos administrativos, cuja competência é exclusiva do Executivo. Neste sentido seguem as lições de Hely Lopes Meirelles:

### Doutrina – Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>

O sistema de separação de funções – executivas e legislativas – impede que o órgão de um Poder exerça atribuições de outro. Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar como a Câmara não pode administrar. **Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas.** Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e a independência dos Poderes, princípio

<sup>1</sup> MEIRELES. Hely Lopes. Direito Municipal. São Paulo: Malheiros, 2021. Pág. 578.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante.

Diante disso, a redação atual do PL 500/2025 configura ingerência indevida na competência privativa do Prefeito Municipal, **violando o princípio da separação entre os Poderes**.

Ressalte-se, por fim, que **a matéria não está vedada à iniciativa parlamentar**. O apontamento aqui formulado refere-se exclusivamente à forma técnica como o projeto foi redigido. A proteção da infância e juventude é um dever constitucional do Município, sendo plenamente legítima a proposição parlamentar de projetos que, em caráter **abstrato e normativo**, estabeleçam diretrizes de políticas públicas voltadas à sua promoção.

### 2.3. Aspecto material

Considerando a prejudicialidade dos vícios formais, este aspecto será examinado oportunamente, após a devida retificação do projeto.

## 3. Conclusão

Diante do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade formal do projeto de lei por violação ao princípio da separação entre os poderes**, com recomendações quanto as adequações necessárias para compatibilização do projeto com o ordenamento jurídico.

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 390030003000350033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 30/06/2025 11:26

Checksum: **5DD6226ED52B845B9360E54E961DD861C327EF13CE172C24E581C00FAC47D0C8**

