



## **PARECER JURÍDICO Nº 91/2025**

**Referência:** Veto nº 01/2024

**Assunto:** Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 06/2025-L, de 08/01/2025, que “Institui o Programa Municipal de Resgate Social e Reintegração para Pessoas em Situação de Rua e Dependência Química no Município de São Roque e dá outras providências”.

**Ementa:** VETO JURÍDICO. PARCIAL. VETO DO ART. 5º-A. FACULDADE AO PODER EXECUTIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. POLÍTICA PÚBLICA. REITERA PARECER JURÍDICO Nº 18/2025. REITERA PARECER JURÍDICO Nº 59/2025. PARECER DESFAVORÁVEL AO VETO.

### **I – RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica do Veto Parcial nº 01/2025 ao Projeto de Lei nº 6, de 08 de janeiro de 2025, de autoria do Ilustre Vereador Rafael Tanzi de Araújo, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. **Fato é que o veto se restringe ao art. 5º-A do PL, a saber:**

**Art. 5º-A** Fica criada, no âmbito do Programa Municipal de Resgate Social e Reintegração, a Central de Abordagem Social 24 horas, destinada ao atendimento emergencial e contínuo de pessoas em situação de rua e dependência química.

§ 1º A Central de Abordagem Social 24 horas contará com a seguinte estrutura mínima a ser regulamentada por decreto.

§ 2º Para fins de cumprimento do Programa Municipal, poderá o Poder Executivo disponibilizar uma linha de comunicação direta, preferencialmente por meio de um número de telefone gratuito, para que a população possa acionar a Central de Abordagem Social.

§ 3º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a forma de atuação do Programa Municipal, a fim de garantir o funcionamento ininterrupto da Central.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Vale lembrar que a Lei visa instituir no âmbito do Município de São Roque, o “Programa Municipal de Resgate Social e Reintegração para Pessoas em Situação de Rua e Dependência Química”, com o objetivo de promover ações de prevenção, acolhimento, tratamento e reintegração social.

Observa-se o Parecer Jurídico nº 18/2025 opinando favoravelmente à propositura. E uma vez encaminhado para as Comissões Permanentes de Constituição, Justiça e Redação”, “Saúde e Assistência Social” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, todas se pronunciaram de forma favorável.

Na oportunidade da análise pelas Comissões competentes, restou consignado que o Projeto de Lei em epígrafe não contraria as disposições legais vigentes, assim como aos princípios gerais de direito, observada a inexistência de óbices quanto ao mérito da propositura em pauta.

**Já o Parecer Jurídico nº 59/2025 foi responsável por avaliar a constitucionalidade e legalidade da Emenda Aditiva ao Projeto de Lei nº 6/2025-E, de 08/01/2025, de Aatoria da Vereadora Danieli de Castro e do Vereador Marcos Roberto Martins Arruda. Tal Emenda inicialmente trazia a seguinte disposição:**

**Art. 5º-A.** Fica criada, no âmbito do Programa Municipal de Resgate Social e Reintegração, a Central de Abordagem Social 24 horas, destinada ao atendimento emergencial e contínuo de pessoas em situação de rua e dependência química.

§ 1º A Central de Abordagem Social 24 horas contará com a seguinte estrutura mínima a ser regulamentada por decreto.

§ 2º Será disponibilizada uma linha de comunicação direta, preferencialmente por meio de um número de telefone gratuito, para que a população possa acionar a Central de Abordagem Social a qualquer momento.

§ 3º O atendimento será realizado em regime de plantão, utilizando o quadro de servidores já existentes, mediante a organização de rodízios para cobrir o período noturno e garantir o funcionamento ininterrupto da Central.

Em razão do exposto, diante da redação acima acostada, exarou-se Parecer Jurídico no sentido de que “no que concerne aos § 2º e § 3º do art. 5º-A, a Emenda Aditiva nº 01 cria e/ou altera atribuição de órgãos da Administração Pública local, assim como dispõe sobre o regime jurídico de servidores públicos do Poder Executivo, motivo pelo qual vislumbro vício formal”.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Como sugestão, a fim de tornar a Emenda Parlamentar possível de tramitação sem vícios jurídicos, fora oportunamente disposto:

[...] § 2º Para fins de cumprimento do Programa Municipal, poderá o Poder Executivo disponibilizar uma linha de comunicação direta, preferencialmente por meio de um número de telefone gratuito, para que a população possa acionar a Central de Abordagem Social.

§ 3º Caberá ao Poder Executivo regulamentar a forma de atuação do Programa Municipal, a fim de garantir o funcionamento ininterrupto da Central.

Considerando que houve alteração do texto da Emenda nº 01 em 12/02/2025, a propositura foi encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Saúde e Assistência Social” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer.

Substituída a Emenda, recebeu Parecer favorável das Comissões. O Projeto de Lei nº 06/2025-L – com a Emenda alterada – foi aprovado por unanimidade na 3ª Sessão Ordinária de 2025 da Câmara Municipal de São Roque, realizada em 18/02/2025, que tem por escopo minorar o número de moradores em situação de rua e dependentes químicos, promovendo ações integradas de acolhimento, tratamento e reintegração social.

Em observância ao quanto previsto no art. 62, § 1º, da Lei Orgânica do Município, o Ilustre Prefeito vetou parcialmente o Projeto, alegando, em apertada síntese:

Logo, apesar de não haver dúvidas quanto a nobre intenção do legislador, o art. 5º-A mostra-se incompatível com as disposições constitucionais em âmbito federal (art. 2º da Constituição Federal, de 1988) e estadual (art. 5º e 25 da Constituição Estadual de 1989), por conseguinte, revela-se ainda inconstitucional por vício de iniciativa, tendo em vista que o Poder Executivo não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que interfiram em sua órbita de atribuições administrativas, ainda que travestidas de mera autorização. Em face de todas as considerações acima expostas, opino pela inconstitucionalidade do art. 5º-A projeto de lei (nº 006/2025-L), por vício de iniciativa decorrente da violação da Constituição Federal e Estadual, com inevitáveis consequências de ordem administrativa e orçamentária que a ordem jurídico-constitucional vigente coloca sob a tutela do Chefe do Poder Executivo; por equivalência, temos também a violação reflexa do inciso II, do art. 47, ele violação direta e literal do caput do art. 25, ambos da Constituição do Estado de São Paulo; e a violação do caput do art. 2º, a alínea "b", do inciso II, do § 1º, do art. 61, ele o II do art. 84 da CF/88, todos da CF/88.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447

E: [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br) | E-mail: [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Por fim, faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

No mais, trata-se de um Parecer de caráter técnico-opinativo, que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a saber:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

(Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Eis a síntese do necessário.

## II – TEMPESTIVIDADE

O Autógrafo nº 6.028/2025 ao PL nº 06/2025-L foi firmado em 18/02/2025, data em que o Projeto de Lei foi encaminhado ao Poder Executivo. Em 12/03/2025 o Projeto de Lei nº 06/2025-L foi transformado na Lei Municipal nº 5.993/2025, constando o veto no art. 5º-A. Isso porque o então PL foi vetado parcialmente pelo Prefeito Municipal e motivadamente encaminhado para ciência desta Casa de Leis em 13/03/2025.

De acordo com o art. 62, §1º, da Lei Orgânica do Município<sup>1</sup>, o Prefeito tem o prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do seu

<sup>1</sup> **Art. 62** Aprovado o projeto de lei, o Presidente da Câmara Municipal, no prazo de dez dias úteis, enviará o autógrafo ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ilegal ou contrário a esta lei ou ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do seu recebimento, e comunicará os motivos do veto, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara Municipal.

# Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **Site:** [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

recebimento, para vetar total ou parcialmente o Projeto, devendo comunicar os motivos do veto, dentro de 48h (quarenta e oito horas), ao Presidente da Câmara Municipal. Portanto, tempestiva a manifestação de veto, inclusive nos termos do art. 262, *caput*, do Regimento Interno, considerando o feriado de Carnaval.

### III – FUNDAMENTAÇÃO

O veto é o ato expreso, privativo do Chefe do Poder Executivo, por meio do qual este exterioriza, de forma solene e motivada, sua *discordância* com determinado projeto de lei. Assim, o controle prévio ou preventivo a cargo do Poder Executivo ocorre mediante veto do Chefe do Executivo sempre que considerar o Projeto de Lei inconstitucional (Veto Jurídico) ou contrário ao interesse público (Veto Político).

Fato é que tanto na Lei Orgânica do Município quanto a Constituição Federal aduzem que o veto pode ser: a) Jurídico, quando contrário à Constituição; ou b) Político, quando contrário ao interesse público.

No caso *sub examine*, o veto é de natureza jurídica, eis que fundamentado na invasão da esfera de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política, assim, privativa do Poder Executivo, e inserida na esfera do poder discricionário da Administração. É o que se verifica da leitura da Mensagem do Veto, apresentada pelo Poder Executivo.

Conforme delineado alhures, trata-se de veto jurídico parcial ao PL nº 06/2025-L, divergindo da posição assumida pelo Poder Legislativo quando da aprovação da norma legal.

Em seu aspecto formal, a propositura encontra fundamento no art. 60, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

*In casu*, a iniciativa para o impulso do processo legislativo para as matérias insertas no PL é concorrente, visto não estarem elencadas no rol reservado à competência inicial privativa do Chefe do Poder Executivo previsto no art. 86 da Lei Orgânica Municipal. O Projeto de Lei não cria ou altera a estrutura ou a

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

Acerca da Emenda, trouxe ainda o Poder Executivo, em Mensagem de Veto, que se revela inconstitucional por vício de iniciativa, tendo em vista que o Poder Executivo não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que interfiram em sua órbita de atribuições administrativas, ainda que travestidas de mera autorização.

No caso, a nova redação proposta por meio da Emenda nº 02 ao Projeto de Lei nº 06/2025, inserida através do art. 5º-A, apenas cria, no âmbito do Programa Municipal de Resgate Social e Reintegração, a Central de Abordagem Social 24 horas, destinada ao atendimento emergencial e contínuo de pessoas em situação de rua e dependência química.

Apesar da criação, consta que “[...] contará com a seguinte estrutura mínima **a ser regulamentada por decreto**”, “[...] **poderá o Poder Executivo** disponibilizar uma linha de comunicação direta [...]”, “[...] **Caberá ao Poder Executivo regulamentar** a forma de atuação do Programa Municipal [...]”.

**Ou seja, não vislumbro que o Poder Executivo esteja sendo compelido em sua atuação, tratando-se de uma mera faculdade regulamentar ou não o Programa. Se assim o fosse, sequer os demais artigos da Lei Municipal nº 5.993/2025 poderiam ter sido sancionados, já que tal legislação de iniciativa do Poder Legislativo teve por objetivo instituir o Programa Municipal de Resgate Social e Reintegração para Pessoas em Situação de Rua e Dependência Química.**

Trata-se, em verdade, da instituição de política pública relacionada às pessoas em situação de rua e dependentes químicos, estabelecendo diretrizes e princípios para atuação futura dos órgãos estatais, de sorte que observa a competência legiferante do Poder Legislativo municipal, não havendo que se falar em vício formal de iniciativa.

Na ocasião da implementação de políticas públicas destinadas ao grupo de cidadãos em situação de rua e dependentes químicos, a

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

autonomia pública se impõe como uma vertente da dignidade humana. Nesse sentido,

Ana Paula de Barcellos<sup>2</sup> sustenta:

A limitação de recursos existe e é uma contingência do argumento da reserva do possível pelo Poder Público, que acabou por gerar certa reação de descrédito, é preciso não ignorar o assunto, sob pena de divorciar o discurso jurídico da prática de tal forma que o jurista pode até prosseguir confiante, quilômetros de distância, até olhar para trás e para os lados e perceber que está sozinho. Por outro lado, não se pode esquecer que a finalidade do Estado ao obter recursos, para em seguida gastá-los sob a forma de obras, prestação de serviços, ou qualquer outra política pública, é exatamente realizar os objetivos fundamentais da Constituição. O equilíbrio entre esses dois elementos pode ser obtido da seguinte forma. A meta central das Constituições modernas, e da Carta de 1988 em particular, pode ser resumida, como já exposto, na promoção do bem estar do homem, cujo ponto de partida está em assegurar as condições de sua própria dignidade, que inclui, além da proteção dos direitos individuais, condições materiais mínimas de existência. Ao apurar os elementos fundamentais dessa dignidade (mínimo existencial) estar-se-á estabelecendo exatamente os alvos prioritários dos gastos públicos. Apenas depois de atingi-los é que poderá discutir, relativamente aos recursos remanescentes, em que projetos se deverá investir. Como se vê, o mínimo existencial associado ao estabelecimento de prioridade orçamentárias é capaz de conviver produtivamente com a reserva do possível.

O que se vislumbra é que a Emenda do Poder Legislativo que dispõe sobre política pública não apresenta ofensa à regra da separação dos poderes, bem como não cria órgão, cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou o aumento da respectiva remuneração, nem mesmo foi criado, extinto ou modificado órgão ou cargo administrativo, ou sequer conferida nova atribuição a órgão da Administração Pública, a exigir a iniciativa legislativa do Poder Executivo.

Não se olvida do fato de que é de competência privativa do chefe do Poder Executivo Municipal a criação de leis que disponham sobre a estruturação e atribuições de seus órgãos, padecendo, portanto, de vício de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa. No entanto, o caso em apreço, especificamente no art. 5º-A, **apenas traz uma FACULDADE ao Poder Executivo, tratando-se, no entanto, de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre política pública.**

---

<sup>2</sup> BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 271-272.

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | **E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

No mais, pelo princípio da Separação dos Poderes, faz-se de suma importância distinguir entre a criação de um órgão, a fixação de suas atribuições e a criação de uma política pública. As Políticas Públicas são um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, com participação de entes públicos ou privados, que visam a produção de resultados que assegurem determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Em razão do exposto, entendo que a matéria elencada na Emenda Aditiva **NÃO** é afeta à organização administrativa, reservada ao Chefe do Poder Executivo, restando possível ao Poder Legislativo a iniciativa da formação da Lei facultando a instituição de Programa de cunho social.

## **IV – DO PROCEDIMENTO**

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque, recebido o veto pelo Presidente da Câmara, o mesmo deverá ser encaminhado à “Comissão de Constituição, Justiça e Redação” que poderá solicitar audiência de outras Comissões (art. 232, § 2º).

O veto deverá ser apreciado pela Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, em Sessão Plenária, dentro de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, ocorrido em 13/03/2025, e só deverá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, em votação nominal (art. 62, § 4º, LOM).

No mesmo sentido prevê o Regimento Interno desta Casa, uma vez que o mesmo deverá ser apreciado pela Câmara dentro de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento na Secretaria Administrativa (art. 262, § 5º).

As Comissões têm o prazo conjunto e improrrogável de quinze (15) dias para se manifestarem sobre o veto. Esgotado, sem deliberação, o prazo de 30

# *Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque*



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

**CNPJ/MF:** 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

**E-mail:** [camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br](mailto:camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

(trinta) dias, o veto deverá ser inserido na ordem do dia das sessões subsequentes, sobrestadas as demais proposições até sua votação final. E caso o veto seja rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara (art. 262, § 7º, do Regimento Interno), deverá o projeto ser enviado ao Prefeito para promulgação.

## **V – CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, reitero todas as ponderações lançadas no Parecer Jurídico nº 18/2025 e no Parecer Jurídico nº 59/2025, inclusive as relacionadas ao estabelecimento de normas que guardem por finalidade assegurar, inclusive, a erradicação da pobreza e da marginalização que deve ser perquirida pelo Poder Público.

Em razão do exposto, reitero que o art. 5º-A, apenas traz uma faculdade ao Poder Executivo, tratando-se, no entanto, de iniciativa do Poder Legislativo que dispõe sobre política pública, inexistindo ofensa ao Princípio da Separação dos Poderes.

E nos termos do Regimento Interno desta Casa, seu quórum de votação é de maioria absoluta, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal para aprovação, devendo ser apreciado em até 30 (dias).

É o parecer.

São Roque, 31 de março de 2025

**Mara Augusta Ferreira Cruz**

**Procuradora Jurídica**

OAB/SP 353.034