



## **PARECER JURÍDICO Nº 18/2025**

**Referência:** Projeto de Lei nº 6/2025-L

**Autoria:** Vereador Rafael Tanzi de Araújo

**Assunto:** 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:** ANÁLISE DE PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROGRAMA MUNICIPAL DE RESGATE SOCIAL E REINTEGRAÇÃO PARA PESSOAS EM SITUAÇÃO DE RUA E DEPENDÊNCIA QUÍMICA. DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE. PARECER FAVORÁVEL.

### **1. RELATÓRIO**

Trata-se da análise estritamente jurídica do 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. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 6/2025-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de 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. Consta da Exposição de Motivos:

Esta propositura busca combater o aumento do número de moradores em situação de rua e dependentes químicos, promovendo ações integradas de acolhimento, tratamento e reintegração social. A proposta segue a legislação federal e estadual sobre políticas públicas de combate às drogas e assistência social, priorizando 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'

abordagem humanizada e a inclusão social, sem gerar despesas extras para o município.

O programa visa atuar de forma preventiva e corretiva, oferecendo apoio médico e psicológico, além de oportunidades para reinserção profissional, criando alternativas para que essas pessoas possam reconstruir suas vidas com dignidade e autonomia.

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.

Eis a síntese do necessário.

## 2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 81/2024-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulada com o art. 84, III, da Constituição Federal.

Pelo princípio da Separação dos Poderes, dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, no seu art. 5º, *caput*, que “são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Seguindo essa linha de raciocínio, faz-se de suma importância distinguir entre a criação de um órgão, a fixação de suas atribuições e a criação de uma política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão já existente.

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

# 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'

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.

Nesse sentido, ainda, nós enfatizamos que deve ser realizada, neste caso, interpretação restritiva quanto às hipóteses de iniciativa legislativa privativa, conforme tradicional lição da doutrina<sup>1</sup>:

[...] a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica.

Inegável, pois, que as disposições da norma não se situam no domínio da Reserva da Administração, pois não impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

A propositura encontra fundamento no art. 60, *caput*, 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.

Ora, inexistente conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de diretrizes gerais de política pública,

---

<sup>1</sup> J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593.

# *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'

voltada à proteção da população de rua e dependentes químicos, com reflexos, pois, à proteção da dignidade da pessoa humana, prevista constitucionalmente (art. 1º, III, da Constituição Federal). Consta do Projeto, inclusive:

**Art. 3º** O programa tem como objetivos principais:

- I – Oferecer acolhimento humanizado e encaminhamento para tratamento de pessoas em situação de rua e dependência química;
- II – Criar e fortalecer parcerias com clínicas terapêuticas credenciadas e comunidades terapêuticas para tratamento especializado;
- III – Promover ações de abordagem social, com equipes especializadas para identificar e cadastrar as pessoas em situação de rua;
- IV – Incentivar a reinserção social e profissional por meio de cursos, oficinas e programas de geração de renda;
- V – Desenvolver campanhas educativas de prevenção ao uso de álcool e drogas, voltadas para escolas, famílias e comunidades.

Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet<sup>2</sup>, ao comentar o art. 1º, III, da Constituição Federal:

[...] dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham condições mínimas de uma vida saudável.

No caso em exame, o Projeto de Lei não cria ou altera a estrutura ou a 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.

A norma tem conteúdo primordialmente programático, dispondo genérica e abstratamente sobre a 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.

---

<sup>2</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 1º, inciso III. *In*: CANOTILHO, J.J.Gomes; MENDES, Gilmar F; STRECK, Lenio L.; (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p.213.

# *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'

No que tange à competência legislativa, o norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

Também não vejo inconstitucionalidade em legislar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal<sup>3</sup>, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Isso porque estamos diante de competência federativa concorrente para a execução das ações governamentais na área da assistência social. A própria Constituição Federal dispõe:

**Art. 204.** As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O próprio art. 23, X, da Constituição Federal preconiza a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.

Tem-se presente, ainda, a previsão expressa da responsabilidade de o Estado prover saúde (art. 196), educação (art. 205), habitação (art. 182 e 23, IX) proteção à família (art. 226) e assistência social (art. 194 e 203).

---

<sup>3</sup> **Art. 30.** Compete aos Municípios:

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

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

# *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'

Ao Estado incumbe a garantia dos direitos inerentes ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana a todos considerados em sua condição de seres que já nasceram dotados de liberdade e igualdade em dignidade e direitos. Ao consignar os objetivos fundamentais de nossa República, a Constituição destaca:

**Art. 3º** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

[...]

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Nestes termos, a erradicação da pobreza e da marginalização deve ser perquirida pelo Poder Público. A perpetuação de situações de extrema precariedade, como a da população de rua e dependentes químicos, reforça a necessidade de elaboração de novas políticas públicas de âmbito municipal.

Por outro lado, os direitos fundamentais sociais encontram-se arrolados no art. 6º da Constituição Federal, assim redigido: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Os direitos fundamentais sociais demandam a intermediação dos entes estatais para sua efetivação, que é sujeita a escolhas e decisões do destino da disponibilidade de recursos, os quais, na maioria das vezes, não se mostram bastante para realizarem todas as carências verificadas. Em decisão monocrática na ADPF nº 45, o Ministro Celso de Mello advertiu:

A cláusula da ‘reserva do possível’ não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

# *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'

Na ocasião da implementação de políticas públicas destinadas ao grupo de cidadãos em situação de rua e dependentes químicos, a autonomia pública se impõe como uma vertente da dignidade humana. Nesse sentido, Ana Paula de Barcellos<sup>4</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.

Destaco o art. 203 da Constituição Federal, que com o propósito democrático de superação das desigualdades sociais, estabelece os objetivos da Assistência Social.

O referido preceito deve obediência ao disposto no art. 204, I, da Carta Constitucional, o qual expressamente determina que as ações governamentais na área de assistência social serão organizadas com base na “descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social”.

Além disto, nos termos do art. 2º do Projeto de Lei, o Programa deverá ser desenvolvido em conformidade com a Lei Federal nº 11.343/2006 (Lei Antidrogas); Lei Federal nº 13.840/2019 (Alteração no Sistema Nacional de

---

<sup>4</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) | [www.camarasaoroque.sp.gov.br](http://www.camarasaoroque.sp.gov.br)  
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Políticas Públicas sobre Drogas); Política Nacional para a População em Situação de Rua (Decreto nº 7.053/2009); Normas e diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde e Sistema Único de Saúde (SUS).

A Política Nacional para a População em Situação de Rua foi editada pelo Decreto Presidencial nº 7.05340, de 23 de dezembro de 2009. A Política Nacional define a População em Situação de Rua como:

[...] grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados, a inexistência de moradia convencional regular e que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

Resta indubitável que a primazia da Magna Carta obriga o Poder Público a realizar as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais, cabendo a todos os entes federativos a erradicação da pobreza e o enfrentamento dos fatores da marginalização.

### **3. CONCLUSÃO**

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, deverá ser encaminhado 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. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 20 de janeiro de 2025.

**Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão**

**Procuradora Jurídica**