PARECER JURÍDICO
PROCURADORIA JURÍDICA

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA Nº 41/2026. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. MUNICÍPIO DE LEME/SP. CRIAÇÃO DE DIRETRIZES PARA POLÍTICA PÚBLICA. PROGRAMA "RETORNO PARA CASA". ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. VÍCIO DE INICIATIVA. SEPARAÇÃO DE PODERES. INOCORRÊNCIA. NORMA DE CARÁTER GERAL QUE NÃO ADENTRA A ESTRUTURA OU ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. PRECEDENTES DO STF (TEMA 917), STJ E TJSP. CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E DA LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO. CARÁTER VOLUNTÁRIO E NÃO COMPULSÓRIO DA MEDIDA. AUSÊNCIA DE ÓBICES JURÍDICOS. PELA CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO.

Trata-se de Projeto de Lei que "Institui diretrizes de criação de política pública para incentivo ao retorno de pessoas em situação de rua às suas cidades de origem", de iniciativa parlamentar, no âmbito do Município de Leme/SP.

Conforme extraído do documento apresentado, o projeto estabelece diretrizes para uma política pública de retorno **voluntário** de pessoas em situação de rua, condicionando o benefício (como a concessão de passagens) à manifestação expressa do interessado e à comprovação de vínculos no município de destino. A norma prevê que sua execução dependerá de disponibilidade orçamentária e de regulamentação pelo Poder Executivo, a quem caberá definir critérios de elegibilidade e procedimentos.

A dúvida central reside em saber se o projeto padece de **inconstitucionalidade formal**, por vício de iniciativa, ao supostamente invadir a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública. Adicionalmente, analisa-se a

constitucionalidade material da proposta frente aos direitos e garantias fundamentais.

É o breve relato. Opino.

Ab initio, cumpre observar que não compete a Procuradoria Jurídica desta Casa examinar os critérios de conveniência e de oportunidade nos projetos apresentados, a análise está restrita aos aspectos de legalidade e de técnica legislativa de todas as proposituras, para efeito de admissibilidade e tramitação.

A Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, estabelece um rol de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Poder Executivo. Tais regras são de observância obrigatória por estados e municípios, em razão do princípio da simetria. Dentre elas, destacam-se as leis que disponham sobre a criação e extinção de órgãos da administração pública ou que alterem suas atribuições.

O cerne da questão é definir se uma lei de iniciativa parlamentar que institui um programa ou diretrizes para uma política pública, a ser executada por órgãos do Executivo, usurpa a competência deste.

A doutrina e a jurisprudência pátria têm se debruçado sobre o tema, buscando um equilíbrio entre a prerrogativa parlamentar de legislar sobre temas de interesse público e a reserva de administração, que garante ao Executivo a gestão dos serviços e da máquina administrativa. A esse respeito, a doutrina esclarece que a iniciativa parlamentar encontra limites quando interfere diretamente na gestão.

> "Sendo a política pública 'programa de ação governamental', prenunciados os questionamentos sobre ser possível, ou não, ao parlamentar apresentar projetos de lei que instituam políticas públicas, considerando o contido no art. 61, § 1. o , II, alínea e , da Constituição de 1988, que estabelece ser de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração Pública. Por esse

> ângulo, a criação de política pública, ao criar atribuições ao Poder Executivo, pode violar a iniciativa privativa, corolário do princípio da separação dos poderes. Conforme examinado, as leis autorizativas e a instituição de diretrizes para posterior formulação de políticas públicas, servem como instrumento dos parlamentares para contornar eventuais questionamentos quanto à usurpação da competência do Presidente da República."

O **Supremo Tribunal Federal (STF)**, ao julgar o **Tema 917** de Repercussão Geral (ARE 878.911), pacificou a matéria, fixando a tese de que "*Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos*".

A jurisprudência do STF e dos demais tribunais, incluindo o Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), consolidou-se no sentido de que leis de iniciativa parlamentar que estabelecem normas gerais, diretrizes ou programas, sem detalhar o modo de execução ou criar/alterar a estrutura de órgãos, são constitucionais.

No caso do RE 1.534.851, o STF analisou lei municipal de iniciativa parlamentar que instituiu um programa de saúde. A Corte declarou a constitucionalidade de quase toda a norma, invalidando apenas a expressão que determinava qual órgão específico ("Divisão Municipal de Saúde") seria responsável por sua execução, por entender que apenas nesse ponto houve indevida ingerência na organização administrativa. De forma semelhante, no ARE 1.524.384, o STF validou lei de iniciativa parlamentar que atribuía responsabilidades à Guarda Civil Municipal, por entender que não se criava uma nova atribuição, mas apenas se detalhava o exercício de uma função já existente.

O **TJSP** segue a mesma linha, como se observa na **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2060663-07.2025.8.26.0000**. O tribunal admite a imposição de obrigações genéricas ao Executivo pelo Legislativo, mas declara inconstitucionais os dispositivos que avançam sobre o modo de execução do mandamento legal, por violação à reserva da Administração.

Aplicando tais entendimentos ao Projeto de Lei em análise, verifica-se que ele se limita a traçar **"diretrizes"** (Art. 1º). Ele não cria novos órgãos, não altera a estrutura da secretaria de assistência social, nem impõe um modo de execução específico. Pelo contrário, os Arts. 5º e 8º expressamente subordinam as ações à **"disponibilidade orçamentária"** e à **"regulamentação"** pelo Poder Executivo.

Dessa forma, o projeto se enquadra perfeitamente na hipótese validada pelo STF no Tema 917, pois estabelece uma política pública de caráter geral, deixando a cargo do Executivo a discricionariedade sobre a conveniência, o orçamento e a forma de sua implementação. **Não há, portanto, vício de iniciativa.**

Superada a análise formal, passa-se ao mérito da proposta. A política de incentivo ao retorno voluntário de pessoas em situação de rua deve ser analisada sob a ótica dos direitos fundamentais.

O principal ponto de atenção seria a potencial violação à **liberdade de locomoção** (art. 5º, XV, CF) e à **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III, CF), caso a política tivesse caráter compulsório ou fosse implementada de forma a configurar uma "higienização social" (aporofobia).

Contudo, o texto do projeto de lei é explícito e reiterado ao afastar essa possibilidade. Os artigos 1º, 3º e 6º exigem a manifestação **"expressa e voluntária"** do interessado, que deve assinar um termo de ciência e concordância. De forma categórica, o Art. 7º estabelece que a execução da lei observará os princípios da dignidade, da liberdade de escolha e da **"vedação a qualquer forma de remoção compulsória"**.

Ao oferecer uma alternativa digna, que visa à "reintegração social e familiar" e à "reconstrução de vínculos", a proposta se alinha aos objetivos da República e às políticas de assistência social (art. 203, CF). A medida não impõe, mas faculta uma opção àqueles que, por falta de recursos, encontram-se impedidos de retornar ao seu seio familiar ou comunitário.

Portanto, desde que sua execução observe estritamente as balizas de voluntariedade e respeito à dignidade humana previstas no próprio texto, a proposta é **materialmente constitucional**.

Por todo o exposto apresenta-se o presente parecer-técnico jurídico, **OPINATIVO,** conforme já se manifestou o Pretório Excelso[1] **pela constitucionalidade** do Projeto de Lei que institui diretrizes para o programa "Retorno para Casa" no Município de Leme/SP, cabendo ainda as Comissões Permanentes desta Casa se manifestarem, agora de maneira **VINCULATIVA** sobre os temas aqui tratados e sobre o mérito da proposta legislativa, sob os seguintes fundamentos:

a) **Do ponto de vista formal:** O projeto não padece de vício de iniciativa, pois se limita a estabelecer diretrizes gerais para uma política pública, sem invadir a competência privativa do Chefe do Executivo para dispor sobre a estrutura e organização da administração. A norma respeita a discricionariedade administrativa e orçamentária do Prefeito, em conformidade com a tese firmada pelo STF no **Tema 917** e com a jurisprudência consolidada do STJ e do TJSP.

b) **Do ponto de vista material:** A proposta é compatível com a Constituição Federal, pois se baseia na voluntariedade do indivíduo e visa promover a dignidade e a reintegração social, respeitando a liberdade de locomoção e vedando expressamente qualquer medida compulsória.

Recomenda-se, por fim, que a futura regulamentação e execução da lei pelo Poder Executivo reforcem os mecanismos de controle para garantir que a

1 "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração públi**ca 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 oficio* 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 n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

adesão ao programa seja sempre livre, informada e isenta de qualquer tipo de coação, assegurando a plena observância dos princípios constitucionais que a norteiam.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

Sala da Assessoria *"Dr. Waldir José Baccarin"* em 10 de abril de 2.026.

PAULO AUGUSTO HILDEBRAND

Assinado de forma digital por PAULO AUGUSTO HILDEBRAND
Dados: 2026.04.10 15:32:50 -03'00'

Paulo Augusto Hildebrand
PROCURADOR JURÍDICO