



ESTADO DA BAHIA  
**CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ**  
"Casa de Zenildo Tourinho"

PARECER JURÍDICO AO PROJETO 25/2025

**EMENTA:** "Projeto de Lei nº 46/2025 que "Dispõem sobre a criação do "Endereço Social" destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade no Município de Jequié - BA e dá outras providências".

**I – RELATÓRIO**

A Mesa Diretora da Câmara de Vereadores de Jequié – BA encaminhou, nesta data, para essa Procuradoria Jurídica, pedido de análise e emissão de parecer jurídico quanto ao Projeto de Lei 25/2025 de autoria do Vereador Valdemir Souza Braga Junior – Junior Braga.

É o sucinto relatório.

Passo à análise jurídica.

**II – ANÁLISE JURÍDICA**

A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade dos atos administrativos. Nossa função é justamente apontar possíveis riscos de ponto de vista jurídico e recomendar providências para salvaguardar a autoridade assessorada a quem compete avaliar a real dimensão do risco e a necessidade de se adotar ou não precaução recomendada.

Importante salientar que, o exame dos autos processuais restringe-se aos seus aspectos jurídicos, excluídos, portanto, aqueles de natureza técnica. Em relação a estes, partiremos da premissa que a autoridade competente munuiu-se dos conhecimentos específicos imprescindíveis para a adequação das necessidades da Administração.

Trata-se do Projeto de Lei nº 25/2025, de iniciativa do Vereador **Junior Braga**, que dispõe sobre a **criação do Endereço Social** destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade social, especialmente aquelas que se encontram em situação de rua, migrantes ou imigrantes sem domicílio fixo, no âmbito do Município de Jequié – BA.

A proposta tem como objetivo **garantir o acesso à cidadania e aos direitos fundamentais**, viabilizando que tais indivíduos possam receber correspondências, notificações, documentos e exercer atos da vida civil mediante a indicação de um **endereço institucional público**.

Trata-se de iniciativa inserida na tradição **humanista e inclusiva** do ordenamento jurídico brasileiro, consolidada a partir da **Constituição Federal de 1988**, que inaugurou o paradigma do **Estado Democrático de Direito com vocação social**, alicerçado na **dignidade da pessoa humana** (art. 1º, III), na **cidadania** (art. 1º, II) e na **redução das desigualdades sociais** (art. 3º, III).

Desde a promulgação da **Constituição Federal de 1988**, o Estado brasileiro vem consolidando um **sistema de proteção social** voltado à promoção da igualdade material e da dignidade humana.



ESTADO DA BAHIA  
**CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ**  
"Casa de Zenildo Tourinho"

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído pela Lei nº 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), consagrou o princípio da **universalização do acesso aos serviços socioassistenciais** (art. 4º, I), assegurando a atenção às pessoas em situação de vulnerabilidade ou risco social.

A **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**, aprovada pela Resolução nº 145/2004 do CNAS, reforçou a lógica da **proteção social básica**, voltada à prevenção de situações de exclusão, e da **proteção especial**, destinada àqueles em grave violação de direitos.

Essas diretrizes evoluíram e culminaram, de modo paradigmático, na criação da **Política Nacional para a População em Situação de Rua (PNPSR)**, que se tornou um **instrumento estruturante de promoção da cidadania** para as pessoas em condição de extrema vulnerabilidade social.

Portanto, a proposta em exame não apenas se coaduna com o ordenamento jurídico vigente, mas também dá concreção a compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Brasil.

Neste sentido, a **Política Nacional para a População em Situação de Rua** foi formalmente instituída pelo Decreto Federal nº 7.053, de 23 de dezembro de 2009, e posteriormente **reorganizada e fortalecida pelo Decreto Federal nº II.479, de 6 de abril de 2023.**

Conforme dispõe o art. 2º do Decreto nº II.479/2023, a política tem por finalidade **assegurar o acesso amplo, simplificado e seguro aos serviços e programas públicos**, com vistas à **promoção dos direitos humanos e da dignidade da pessoa humana**, sendo estruturada nos princípios da **respeitabilidade, não discriminação, solidariedade e inclusão social.**

Seu art. 3º define a população em situação de rua como um grupo **heterogêneo**, que possui em comum a **extrema pobreza, vínculos familiares fragilizados e inexistência de moradia convencional regular**, utilizando logradouros públicos ou unidades de acolhimento como espaço de moradia e sustento.

Entre seus **objetivos centrais**, destacam-se:

- Promover o acesso a serviços de saúde, educação, assistência social, trabalho e renda;
- **Assegurar mecanismos de identificação civil e de acesso à documentação básica;**
- Combater o preconceito e a criminalização da pobreza;
- **Instituir mecanismos de referência territorial e de correspondência**, viabilizando a comunicação entre o Estado e o cidadão em situação de rua.

Este último ponto é o que fundamenta diretamente a criação do **"Endereço Social"**, previsto de forma análoga no âmbito federal como uma medida de **identificação institucional mínima**, apta a romper o ciclo de invisibilidade civil.

A ausência de endereço fixo constitui um dos **principais fatores de exclusão social**, pois impede o indivíduo de acessar direitos e serviços básicos, como:

- **Inscrição em programas sociais**, como o Bolsa Família e o Cadastro Único;





ESTADO DA BAHIA  
**CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ**  
"Casa de Zenildo Tourinho"

- Atendimento em unidades de saúde e marcação de consultas;
- Emissão de documentos civis e bancários;
- Matrícula escolar e acesso à educação de jovens e adultos;
- Exercício de direitos políticos, como o alistamento eleitoral.

Ao instituir um **endereço social de natureza institucional**, o Município atua como **garantidor da cidadania** daqueles que foram alijados dos meios formais de existência civil. Essa medida concretiza o mandamento do **art. 23, X, da Constituição Federal**, segundo o qual compete a todos os entes federativos **combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização**.

Ademais, o art. 204 da CF determina que as ações governamentais na área de assistência social devem ser **realizadas de forma descentralizada e participativa, com execução municipal e coordenação estadual e federal** — o que legitima plenamente a atuação normativa do Município.

A Bahia, em consonância com essas diretrizes, promulgou a **Lei Estadual nº 13.458/2015**, que instituiu a **Política Estadual para a População em Situação de Rua**, a qual impõe ao Estado e aos Municípios a adoção de **mecanismos de identificação e de referência institucional** para garantir o acesso aos serviços públicos (art. 3º, inc. IV).

Portanto, a criação do "Endereço Social" em Jequié configura-se como **implementação concreta das obrigações constitucionais e legais de proteção à pessoa em vulnerabilidade**, atuando em harmonia com a PNPSR - Política Nacional para a População em Situação de Rua e com a política estadual correspondente.

## ANÁLISE JURÍDICA

### I. Da competência legislativa e da iniciativa parlamentar

Nos termos do **art. 30, I e II, da Constituição Federal**, compete aos Municípios **legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber**.

A proposta sob análise versa sobre **procedimentos administrativos e assistenciais de âmbito municipal**, não havendo criação de cargos, aumento de despesas nem reorganização da estrutura administrativa do Poder Executivo — matérias que seriam, em tese, de iniciativa privativa do Prefeito (art. 61, §1º, II, "a", CF).

Ao contrário, o projeto **apenas autoriza a instituição de um programa público de natureza social**, cuja regulamentação operacional será posteriormente realizada pelo Executivo (art. 1º, §5º, do PL), preservando integralmente o **princípio da separação dos poderes** (art. 2º, CF).

Conforme reiterada jurisprudência do **Supremo Tribunal Federal**, é legítima a iniciativa parlamentar de projetos que **instituem políticas públicas de interesse social**, desde que **não impliquem ingerência na estrutura administrativa** (v.g. ADI 3.254/DF, Rel. Min. Celso de Mello; ADI 5.024/PR, Rel. Min. Edson Fachin).



ESTADO DA BAHIA  
**CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ**  
"Casa de Zenildo Tourinho"

Não se verifica invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, uma vez que o projeto **não cria cargos, funções, atribuições ou estrutura administrativa**, tampouco institui **obrigações financeiras ou contratuais** para o Município.

Neste cenário, o Poder Legislativo Municipal é imprescindível para a efetivação dos serviços públicos municipais, materializando a autonomia do município frente aos demais entes federados. Muitos dos serviços públicos municipais carecem da atividade legislativa para sua efetivação ou melhoramento, o que inegavelmente justifica uma atuação proativa desta Casa Legislativa.

A organização dos serviços públicos deve ter sempre em vista o interesse público e o bem-estar coletivo, visando precipuamente ao seu melhoramento. Desta forma, nada obsta que o Poder Legislativo legisle visando ao melhoramento da prestação dos serviços públicos, o que não é função exclusiva do Executivo. Aliás, a função executiva básica é de efetivação dos serviços públicos, materializando e instrumentalizando o objeto das leis.

As competências legislativas cuja iniciativa privativa é do Poder Executivo estão elencadas taxativamente no artigo 61, § 1º, da Constituição da República, o qual versa:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério



ESTADO DA BAHIA  
**CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ**  
"Casa de Zenildo Tourinho"

Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

As matérias privativas, portanto, se restringem – sucintamente – a: efetivos de forças armadas; criação ou extinção de cargos; aumento de remuneração de cargos; organização administrativa, judiciária, tributária e orçamentária, além dos serviços públicos e pessoal dos territórios (a alínea b do inciso II do artigo 61 não é aplicável aos municípios, restringindo-se aos territórios); provimento de cargos e regime jurídico dos servidores; organização da Defensoria Pública da União e normas gerais e do Ministério Público e da Defensoria Pública (a alínea d do inciso II não é aplicável aos municípios); criação e extinção de ministérios e órgãos da Administração Pública (aplicável aos municípios por simetria); militares das forças armadas e regime jurídico.

Dispor sobre serviços públicos, portanto, NÃO integra as competências legislativas privativas do Chefe do Executivo.

O conteúdo do projeto é plenamente compatível com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da cidadania (art. 1º, II), da solidariedade social (art. 3º, I e III) e da eficiência administrativa (art. 37, caput).

A criação do "Endereço Social" representa uma ação afirmativa de reconhecimento da existência civil e social das pessoas em situação de rua, combatendo a invisibilidade e a exclusão — males que afrontam o pacto civilizatório consagrado pela Constituição de 1988.

Do ponto de vista doutrinário, José Afonso da Silva leciona que "a dignidade humana é valor-fonte de todos os direitos fundamentais e parâmetro axiológico da atuação estatal" (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 2023, p. III). Assim, toda política que vise assegurar a existência digna e o acesso a direitos concretiza o próprio núcleo essencial da Constituição Cidadã.

Sob igual prisma, Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que o princípio da supremacia do interesse público impõe ao Estado "o dever de realizar prestações positivas em favor da coletividade, mormente quando se trata de grupos vulneráveis" (*Curso de Direito Administrativo*, 2022, p. 98).

Portanto, o projeto é constitucional, legal e oportuno, configurando legítimo exercício da competência legislativa municipal para promover inclusão social e cidadania.

#### **Da legalidade e adequação orçamentária**

O projeto é juridicamente regular, pois **não cria despesa pública direta**.





ESTADO DA BAHIA  
**CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ**  
"Casa de Zenildo Tourinho"

Dessa forma, respeita-se o princípio da **legalidade orçamentária** e as disposições da **Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)**, especialmente os arts. 15 e 16, que vedam a criação de despesas sem prévia estimativa de impacto financeiro.

A louvável pretensão do Vereador proponente não encontra óbice nas regras de processo legislativo; já que, ao instituir o programa que, materialmente, encontra perfeita guarida no direito fundamental à saúde, o Projeto de Lei em apreço, de origem parlamentar, não violou a regra de iniciativa privativamente reservada ao Chefe do Poder Executivo.

É inegável que, a partir da Constituição Federal de 1988, o município consolidou sua importância do ponto de vista político, econômico e social, como centro de tomadas de decisões fundamentais para nosso cotidiano, haja vista ser detentor de competências próprias. Destacam-se os assuntos de interesse local e demais competências outorgadas pelo texto constitucional.

A Constituição Federal, por outro lado, elenca o rol de atribuições privativas do presidente da República no seu artigo 84, o qual se aplica, por simetria, aos prefeitos municipais, porquanto chefes locais do Poder Executivo. Dentre estas atribuições, igualmente nenhuma é óbice ao objeto do presente projeto de lei.

A função constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo é a de "execução dos serviços públicos" (redundância intencional e necessária). Por isso, conferir-lhe, ao mesmo tempo, poder de legislar sobre aquilo que executa contraria as disposições constitucionais. Ao prestar os serviços públicos o Executivo está, na verdade, cumprindo a lei, o que não lhe legitima a iniciar (com exclusividade) o processo legislativo (sob o frágil argumento de que toda lei teria impacto na Administração).

O Poder Executivo deverá executar os serviços públicos nos termos da lei, mas, não lhe compete, ao mesmo tempo em que executa, deflagrar todo processo legislativo relativo aos serviços públicos, pois, se assim fosse, a atuação do Poder Legislativo seria usurpada e totalmente desnecessária. Noutro dizeres, competirá ao Executivo cumprir aquilo que for legislado pelo Poder Legislativo, e não o que ele próprio deseje.

O projeto de lei em referência não interfere na atividade administrativa municipal, visto que a matéria não se inclui na gestão exclusiva do prefeito. Bem ao contrário disso, a norma se limita a dispor sobre organização, requisitos e funcionamento dos serviços públicos, visando seu melhoramento, o que não viola as prerrogativas do Poder Executivo Municipal.

## CONCLUSÃO

Diante do exposto, **opina-se pela plena constitucionalidade, legalidade e regularidade formal** do Projeto de Lei de autoria do Vereador Junior Braga, que **"dispõe sobre a criação do Endereço Social destinado a pessoas em situação de vulnerabilidade no Município de Jequié"**.

A proposta harmoniza-se com os princípios da Constituição Federal, da Constituição do Estado da Bahia, da Lei Orgânica Municipal de Jequié e a legislação infraconstitucional e as diretrizes da **Política Nacional para a População em Situação de Rua**, configurando-se como instrumento legítimo de **promoção da inclusão social e cidadania**.



ESTADO DA BAHIA  
**CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ**  
"Casa de Zenildo Tourinho"

Assim, o parecer é FAVORÁVEL à tramitação e aprovação do Projeto de Lei, com a ressalva de que a regulamentação executiva caberá ao Poder Executivo Municipal, a fim de detalhar os procedimentos administrativos e os critérios de habilitação e manutenção do cadastro, notadamente com a supressão dos parágrafos 5º, 6º, 7º e 8º, bem como a inclusão de um Art. Determinando: "esta lei terá sua regulamentação pelo Poder Executivo Municipal no prazo de 180 dias". Por fim necessário a correta numeração dos artigos e consequente remessa às comissões competentes e posterior deliberação em plenário

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo desta Casa Legislativa.

Jequié – BA 13 de outubro de 2025

PECCY ALMEIDA SANTOS:00678192570

Assinado de forma digital por PECCY ALMEIDA  
SANTOS:00678192570

Dados: 2025.10.13 19:54:53 -03'00'

Pecy Almeida Santos

OAB/BA, nº 31.683



ESTADO DA BAHIA  
CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ

"Casa de Zenildo Tourinho"

CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ  
APROVADO O PARECER

Unanimidade

Votos Contra \_\_\_\_\_ Votos a Favor \_\_\_\_\_  
Sala das Sessões em 25/11/25

PRESIDENTE

### PARECER DA COMISSÃO DE JUSTIÇA

Ao analisarmos o Projeto de Lei nº 046/2025 em questão, de autoria do nobre edil, Junior Braga, onde, DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO "ENDEREÇO SOCIAL" DESTINADO A PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE NO MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Ao verificarmos O Parecer Jurídico do Procurador desta Casa Legislativa, sendo o mesmo favorável a tramitação e aprovação deste Projeto, com a ressalva de que a regulamentação caberá ao Poder Executivo Municipal, afim de detalhar os procedimentos administrativos e critérios de habilitação e manutenção de cadastro, com o prazo de 180 dias. Somos favoráveis ao Projeto de Lei, colocando o mesmo para apreciação do Plenário, desde que se faça as seguintes emendas modificativas, passando a vigorar com a seguinte redação:

#### Art 1º- ...

#### O § 2º passará a ser § 1º

§ 1º - O Endereço Social será utilizado para os seguintes fins:

I - ...

II - ...

III - ...

#### O § 3º passará a ser § 2º

§ 2º - O endereço Social será destinado a pessoa em situação de rua, migrantes ou imigrantes que não possuem endereço próprio, para receberem notificações, cartas, contas, entre outras correspondências.

#### O § 4º passará a ser § 3º

§ 3º - A pessoa interessada em aderir ao Endereço Social deverá:

I - ...





ESTADO DA BAHIA  
CÂMARA MUNICIPAL DE JEQUIÉ  
"Casa de Zenildo Tourinho"

II - ...

**Art. 2º** - As despesas com execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

**O artigo 2º passará a ser o 3º**

**Art. 3º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

É o parecer.

Sala das Comissões, 24 de novembro de 2025.



Ramon Fernandes

Relator da Comissão de Justiça



Matheus Roberto Oliveira Macedo

Comissão de Defesa dos Direitos Humanos e do Consumidor e Defesa da Mulher