autuado por Tomaz Levy Fregni em 04/06/2025 15:31:33.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 159/25

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Janaina Paschoal e Silvinho Leite, que prevê a abordagem de crianças e adolescentes em situação de rua, que não estejam acompanhados de pelo menos um de seus pais ou responsáveis, para fim de avaliação das razões pelas quais não estão no seio da própria família.

A propositura estabelece que a abordagem será feita preferencialmente por profissionais do serviço social e, não havendo indícios de maus-tratos no âmbito familiar, a criança ou o adolescente deverá ser encaminhado para a família.

Ademais, o projeto prevê que os pais ou responsáveis serão advertidos acerca das responsabilidades que possuem e, se houver indícios de maus tratos no âmbito familiar, o serviço social imediatamente notificará às autoridades competentes sobre a necessidade de acolhimento dessas crianças e adolescentes, para preservação de sua própria segurança.

A Justificativa enfatiza a necessidade da medida para a proteção de crianças e adolescentes em situação de rua. Ressaltam os autores que a propositura não está dispondo sobre os praticantes de atos infracionais, mas versa sobre aquelas crianças e adolescentes que são vítimas da negligência familiar e estatal. A título ilustrativo, os autores narram uma inusitada situação na qual um menino na faixa dos 10 anos teria sido deixado na rua, pois nenhum dos agentes públicos acionados se considerava competente para levar a criança para o acolhimento

Por fim, aduz a Justificativa que os serviços de acolhimento, conhecidos como SAICAs (Serviços de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes) são espaços dignos, muito parecidos com residências, e que não guardam nenhuma similitude com as unidades da Fundação Casa.

Sob ponto de vista formal, o projeto está em sintonia com o ordenamento jurídico, visto que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da Lei Orgânica do Município, não havendo previsão de iniciativa privativa para dispor sobre o tema em análise.

Segundo Hely Lopes Meirelles (**Direito Municipal Brasileiro**, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem

Matéria RELCOM 922/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/05/2025 e juntado ao PL 159/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=640686.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 04/06/2025 15:31:33.

reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental" (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

Nesse aspecto, cabe observar que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado a seguinte tese:

> "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado sob o

Matéria RELCOM 922/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/05/2025 e juntado ao PL 159/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=640686.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 04/06/2025 15:31:33.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Quanto ao aspecto de fundo, a propositura pretende instituir diretriz que aperfeiçoa a prestação de um serviço e que se coaduna com a proteção das crianças e adolescentes, sujeitos dotados de condição peculiar e aos quais o ordenamento jurídico determina que seja conferida especial atenção. Neste sentido, por exemplo, o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/90) prevê o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos das crianças, dentre os quais são enumerados o direito à vida, à saúde, à alimentação, à primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias, à preferência na formulação e na execução das políticas públicas. Seguindo a mesma linha, o art. 7º, parágrafo único de nossa Lei Orgânica estabelece que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

No que tange especificamente à competência legislativa, conforme prevê o art. 24, inciso XV, da Constituição Federal, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre proteção à infância e à juventude. Aos Municípios, cabe suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, II, da Constituição Federal).

Outrossim imperioso observar que a Constituição da República conferiu máxima prioridade à efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, conforme expressa redação do art. 227 da Lei Maior, *in verbis*:

> *Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

No mesmo sentido, o artigo 229-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo:

> *"Art. 229-A - O Poder Público Municipal assegurará, em absoluta prioridade, programas que garantam à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão."*

Matéria RELCOM 922/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/05/2025 e juntado ao PL 159/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=640686.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Sobre o tema, leciona a autorizada doutrina:

> *"A Constituição é minuciosa e redundante na previsão de direitos e situações subjetivas de vantagens das crianças e adolescentes, especificando em relação a eles direitos já consignados para todos em geral, como os direitos previdenciários e trabalhistas, mas estatui importantes normas tutelares dos menores, especialmente dos órfãos e abandonados e dos dependentes de drogas e entorpecentes (art. 227, § 3°). Postula punição severa ao abuso, violência e exploração sexual da criança e do adolescente."*
>
> (SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 823)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) estabelece como dever do Poder Público, além da família e da sociedade em geral, *"assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária"* (art. 4º).

A título de prevenção geral, o Estatuto busca garantir o sadio desenvolvimento da criança e do adolescente, a fim de evitar a ocorrência de qualquer ameaça ou violação de seus direitos básicos, razão pela qual dispõe o art. 70:

> *Art. 70. É dever de todos prevenir a ocorrência de ameaça ou violação dos direitos da criança e do adolescente.*

Vale dizer, também, que o artigo 213, I e III, da Lei Orgânica do Município estabelece, por sua vez, que o Município, com participação da comunidade, deverá desenvolver políticas que visem o bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, e o atendimento integral do indivíduo.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, do mesmo diploma legal.

Por se tratar de matéria relativa à criança e adolescente deverão ser convocadas obrigatoriamente 2 (duas) audiências públicas, nos termos do at. 41, XI da LOM.

Sendo assim, somos **PELA LEGALIDADE,** na forma do seguinte Substitutivo:

Matéria RELCOM 922/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/05/2025 e juntado ao PL 159/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=640686.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 04/06/2025 15:31:33.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0159/2025.

Prevê a abordagem, retorno à família ou acolhimento de crianças ou adolescentes em situação de rua, que não estejam acompanhados de pelo menos um de seus pais ou responsáveis, dentre outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Na Cidade de São Paulo, sempre que crianças ou adolescentes se encontrarem em situação de rua, sem a companhia de pelo menos um dos pais ou responsáveis, serão abordados por profissionais do serviço social, a fim de se avaliarem as razões pelas quais não estão no seio da própria família.

Art. 2º Feita a abordagem, não havendo indícios de maus-tratos no âmbito familiar, imediatamente o serviço social buscará identificar a família das crianças ou adolescentes em situação de rua, levando-os para seus pais ou responsáveis, que deverão ser advertidos acerca das responsabilidades que possuem.

§1º Havendo indícios de maus-tratos no âmbito familiar, imediatamente o serviço social notificará as autoridades competentes, esclarecendo as crianças ou adolescentes sobre a necessidade de acolhimento, para preservação de sua própria segurança.

§2º Na hipótese de as crianças ou adolescentes abordados não conseguirem identificar suas famílias ou seus endereços, também caberá esclarecer sobre a necessidade de acolhimento, para preservação da própria segurança.

Art. 3º Se as crianças ou adolescentes rejeitarem o acolhimento ofertado, o serviço social deverá indagar sobre as razões e, em percebendo manipulação por parte de adultos que não sejam familiares das crianças ou adolescentes, imediatamente acionará a polícia para a apuração de eventual prática de crimes contra as crianças ou adolescentes.

Art. 4º Os agentes da Guarda Civil Metropolitana, quando encontrarem crianças ou adolescentes em situação de rua, sem a companhia de pelo menos um dos pais ou

Matéria RELCOM 922/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/05/2025 e juntado ao PL 159/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=640686.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

responsáveis, acionarão o serviço social, com o fim de que seja realizada a devida abordagem, bem como comunicar a autoridade competente, nos termos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Parágrafo único. Aplica-se a regra do caput para os demais agentes públicos em seus locais de serviço, tais como, hospitais, UBS, parques etc.

Art. 5º Realizado o acolhimento, o mais rapidamente possível, as crianças ou adolescentes serão matriculados em instituição de ensino, ficando, desde logo, autorizadas suas saídas para atividades educacionais, esportivas e culturais, bem como para cuidados com a saúde, com garantia de prioridade.

§1º Salvo situação de urgência ou emergência, saídas noturnas ficam absolutamente vedadas.

§ 2º Em nenhuma hipótese, os serviços de acolhimento serão utilizados como ambiente para fuga da vigilância dos pais, sendo certo que drogas lícitas e ilícitas restam vedadas, estando igualmente proibidos quaisquer tipos de armas.

§3º Quando a Assistência Social constatar que as próprias crianças ou adolescentes acionaram o serviço de acolhimento com o fim exclusivo de fugir da vigilância dos pais, imediatamente os levará de volta ao lar.

§4º Não será negado acolhimento a crianças ou adolescentes que acionarem, ou procurarem o serviço, para fugir de ameaças de morte ou lesão a sua integridade física ou dignidade sexual, devendo ser avaliada a oportunidade de inclusão em programas específicos de proteção.

Art. 6º As entidades responsáveis pelos serviços de acolhimento deverão manter atualizados os registros acerca das atividades de cada um dos acolhidos, em especial as educacionais, esportivas e culturais, não sendo aceitável que saiam sem que os responsáveis pelo serviço saibam para onde vão.

Art. 7º O acolhimento de que trata a presente lei não se confunde com a apreensão decorrente da prática de ato infracional.

Art. 8º A abordagem social prevista nesta lei também deverá ser feita, sempre que uma criança ou adolescente estiver em situação de trabalho, incluindo a mendicância.

Matéria RELCOM 922/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/05/2025 e juntado ao PL 159/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=640686.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 04/06/2025 15:31:33.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

§1º Adultos que se valem de crianças ou adolescentes, para vender produtos pelas ruas, ou solicitar doações, serão abordados pelas equipes de assistência social, para apresentar documentação comprovando vínculos de parentesco ou responsabilidade sobre a criança ou adolescente.

§2º Feita a abordagem, em se constatando o vínculo, os responsáveis serão orientados a buscar os programas de transferência de renda, para que a criança ou adolescente possa estudar, sem precisar se expor aos riscos das atividades desenvolvidas.

§3º Feita a abordagem, em não se constatando o vínculo de parentesco ou responsabilidade formal, a família da criança ou adolescente será notificada da situação e orientada, nos termos do parágrafo anterior, notificando-se, igualmente, o Ministério Público, para que se apure a possível instrumentalização da criança ou do adolescente.

Art. 9º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 10. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 922/2025. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 27/05/2025 e juntado ao PL 159/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=640686.