CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0293/25.

Trata-se de projeto de lei de autoria da Nobre Vereadora Marina Bragante que institui a Política Municipal de Cuidados.

De acordo com o projeto, a referida política destina-se a garantir o direito ao cuidado, por meio da promoção e da corresponsabilização social e entre homens e mulheres pela provisão de cuidados, consideradas as múltiplas desigualdades.

O projeto está estruturado em 9 capítulos, que dispõem sobre os objetivos, as definições, os princípios, as diretrizes, o público prioritário, o plano municipal de cuidados, a estrutura de governança e o financiamento da política que se pretende instituir.

A justificativa apresentada ressalta que o cuidado é parte essencial da vida humana e discorre sobre a desigualdade na distribuição da responsabilidade pelos cuidados, que geralmente recai sobre as mulheres. Ainda nos termos da justificativa, o cuidado não é apenas uma responsabilidade individual ou familiar, mas uma necessidade coletiva que deve ser apoiada por políticas públicas integradas, intersetoriais e territorializadas. Por isso, o Estado tem um papel fundamental como indutor desse processo. Assim, o projeto busca contribuir para a mudança, dando a devida visibilidade ao trabalho de cuidado, estabelecendo diretrizes e responsabilidades, reconhecendo que essa tarefa é uma corresponsabilidade entre Estado, famílias, setor privado e sociedade civil, e, principalmente, transformando o cuidado em uma política de Estado.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para seguir em tramitação, pois encontra respaldo na competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Do ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de 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.

Versando o projeto sobre normas gerais norteadoras de políticas públicas, tem-se que não há previsão de reserva de iniciativa ao Executivo, podendo iniciar-se o processo legislativo a partir de iniciativa parlamentar, consoante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, verifica-se 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 – essa reservada em nosso

Matéria RELCOM 1671/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 25/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=660147.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

ordenamento ao Poder Executivo. 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). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham esse entendimento:

> **Ementa:** 1. Ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Prefeito Municipal de Mauá em face da Lei Municipal nº 6.106, de 5 de junho de 2023, de iniciativa parlamentar, que institui a Política Municipal de Atendimento à Gestante. 2. Arts. 1º a 3º, 5º e 6º. Concretização do direito social à saúde previsto às gestantes. Ausência de invasão às competências legislativas privativas do Chefe do Poder Executivo ou à reserva da administração. Não configuração de inconstitucionalidade. 3. Art. 4º. Previsão de publicação periódica de protocolos e dados estatísticos. Disposição que cria atribuição específica a órgão determinado da Administração. Inconstitucionalidade reconhecida, não obstada pelo caráter meramente autorizativo da norma. Poder Executivo não depende de autorização para organizar e gerir sua própria Administração. Precedente. 4. Ação direta julgada parcialmente procedente, apenas para declarar a inconstitucionalidade do art. 4º do diploma objurgado. (TJSP, ADI nº 2092260-28.2024.8.26.0000, j. 24/07/24, destacamos)

> **Ementa:** AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE contra a Lei Municipal nº 14.719, de 16 de dezembro de 2024, de São José do Rio Preto, que "Institui a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras e seus Familiares". Política pública na área de saúde voltada ao atendimento adequado de pessoas portadoras de doenças raras há tempos prevista na Portaria 199/2014, do Ministério da Saúde. Nesse cenário, reforço normativo por lei municipal de iniciativa parlamentar não invade competência privativa do Poder Executivo. Obrigação do Município que já deveria ter sido implementada, se ainda não o foi. Matéria de interesse local, nos termos do art. 30, I, da CF. Política pública de amparo à saúde, de iniciativa não restrita. Precedentes do STF e deste OE; Ausência de previsão de dotação orçamentária não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito ao art. 25 da CE, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada - Entendimento consolidado do STF e deste OE; Violação à separação de poderes, contudo, na definição de prazo para regulamentação da lei; 5. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade somente do trecho "no prazo

Matéria RELCOM 1671/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 25/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=660147.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

máximo de 90 (noventa) dias", constante do art. 6º da Lei Municipal nº 14.719, de 16 de dezembro de 2024, de São José do Rio Preto. (TJSP, ADI nº 2010525-36.2025.8.26.0000, j. 07/05/25, destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 8.502, DE 14 DE FEVEREIRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE FRANCA QUE "CRIA O PROGRAMA PARADA SEGURA, REFERENTE AO DESEMBARQUE DE MULHERES, IDOSOS OU PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA NO TRANSPORTE COLETIVO URBANO NO MUNICÍPIO DE FRANCA, EM PERÍODO NOTURNO". PROCESSO LEGISLATIVO. VÍCIO DE INICIATIVA INOCORRENTE. NORMA QUE NÃO TRAZ QUALQUER INGERÊNCIA NO SISTEMA DE TRANSPORTES. MERA DETERMINAÇÃO DE PARADA PARA DESEMBARQUE, NO PERÍODO NOTURNO, FORA DOS PONTOS PREVIAMENTE PROGRAMADOS, EM BENEFÍCIO DE MULHERES, IDOSOS OU PESSOAS COM MOBILIDADE REDUZIDA. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. TRANSPORTE COLETIVO QUE PERMANECERÁ NOS TRAJETOS ESTABELECIDOS EM CONTRATO. FISCALIZAÇÃO QUE, ADEMAIS, JÁ FAZ PARTE DO PODER DE GERAL DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO. INDICAÇÃO GENÉRICA DA FONTE DE CUSTEIO QUE SE MOSTRA SUFICIENTE. CONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. Não estando a matéria objeto da norma, dentre aquelas elencadas no rol de competências privativas do Governador do Estado e, por simetria, do Prefeito Municipal (artigo 24, parágrafo 2º, c.c., artigo 47, da Constituição Estadual), relativas a direção geral da Administração, a competência é concorrente entre os Poderes, Executivo e Legislativo. Na hipótese, sem que haja ingerência no contrato administrativo de permissão/concessão, é regulada apenas a segurança de passageiros em condições de maior fragilidade, no desembarque noturno do transporte coletivo, de modo que o projeto de lei a esse respeito pode ser deflagrado por iniciativa parlamentar ou pelo próprio Executivo. Firme orientação jurisprudencial deste Colendo Órgão Especial nesse sentido. AÇÃO IMPROCEDENTE. (TJSP, ADI nº 2079275-71.2017.8.26.0000, j. 08/11/2017, destacamos)

Cumpre observar que recentemente foi editada a Lei Federal nº 15.069, de 23 de dezembro de 2024, instituindo a Política Nacional de Cuidados, sendo que o projeto em análise se guia pelo mesmo texto. Nos termos do art. 2º da referida lei federal abaixo transcrito, trata-se de política que engloba todos os entes federativos:

Matéria RELCOM 1671/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 25/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=660147.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> Art. 2º A Política Nacional de Cuidados é dever do Estado, compreendidos a União, os Estados, o Distrito Federal e os Munícipios, no âmbito de suas competências e atribuições, em corresponsabilidade com as famílias, o setor privado e a sociedade civil.
>
> Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir as suas políticas, em conformidade com o disposto nesta Lei.

Acrescente-se que a Lei Federal nº 15.069/24, foi regulamentada em seus artigos 9º e 11, relativos ao Plano Nacional de Cuidados, pelo Decreto nº 12.562, de 23 de julho de 2025, que em seu art. 17 prevê que a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá por meio de adesão voluntária ao Plano Nacional de Cuidados, bem como que o termo de adesão ao Plano Nacional de Cuidados conterá as diretrizes para a elaboração e a implementação dos planos de cuidados estaduais, municipais e distrital.

É oportuno, no intuito de aclarar a temática versada pelo projeto em análise, transcrever segmento do artigo intitulado “Política Nacional de Cuidados na América Latina e no Caribe: análise de design transversal e interseccional”, de autoria de Mariana Mazzini Marcondes, Carolina Miranda Rodrigues, Aline Juliana Barbosa de Oliveira e Alexandre Hugo de Oliveira Barbosa, publicado no site da Escola Nacional de Administração Pública:

> O cuidado é crucial para a sustentabilidade da vida humana (Carrasco, 2011), atendendo necessidades básicas e proporcionando bem-estar. Políticas de cuidado visam efetivar o direito ao cuidado, com especial atenção a quem cuida (de forma remunerada e não remunerada) e quem requer cuidados (a exemplo de crianças, pessoas idosas e com deficiência que requeiram apoios e auxílios). A despeito de sua centralidade na reprodução da vida, a Política Nacional de Cuidados é inovadora pois o cuidado não fora, até então, assumido como uma questão pública prioritária que requer políticas públicas integrais e sistêmicas. A conjuntura nacional reflete as mudanças internacionais e regionais, especialmente pós-pandemia de Covid-19, quando o tema do cuidado ganhou destaque no debate público. Internacionalmente, o cuidado tornou-se uma prioridade crescente na América Latina e no Caribe, influenciando políticas em níveis regional, nacional e subnacional, com a participação de movimentos sociais e organizações internacionais, destacando-se a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) (Pautassi, 2007)
> ...
> 5 . Cuidado: qual é o problema?

Matéria RELCOM 1671/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 25/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=660147.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

O delineamento de políticas públicas parte da identificação de um problema público que afeta determinados sujeitos, ganhando legitimidade pela necessidade de intervenção coletiva. A construção do problema público nas políticas de cuidado analisadas converge em dimensões chave: a divisão sexual do trabalho, a organização desigual dos cuidados e a crise dos cuidados. Assim como observamos ao analisar os sujeitos da política, há maior ênfase na questão das mulheres e, em menor grau, a interseccionalidade é abordada.
...
O desenho das políticas de cuidado deve partir das necessidades integradas de quem cuida e é cuidado, considerando diversidades e desigualdades que atravessam essa relação. Além disso, compreender a interdependência como condição humana é fundamental, destacando que nenhum grupo social ou pessoa é completamente independente ou autônomo. Nesse sentido, a transversalidade e a interseccionalidade são estratégicas para visibilizar e operacionalizar a interdependência nas políticas públicas. O cuidado deve ser reconhecido como direito universal, abrangendo quem cuida, quem é cuidado e o autocuidado, ainda que deva enfocar públicos prioritários, na perspectiva do universalismo progressivo.

Fonte:
(https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8045/1/Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Cuidados%20na%20Am%C3%A9rica%20Latina%20e%20no%20Caribe%20-%20an%C3%A1lise%20de%20design%20transversal%20e%20interseccional.pdf

Verifica-se, portanto, que o projeto em análise está alinhado ao ordenamento jurídico vigente, na medida em que nosso ordenamento reconhece a necessidade de se conferir proteção especial a determinados sujeitos como os idosos, as crianças e as pessoas com deficiência e, acima de tudo, tem como valores centrais a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a justiça, a solidariedade e a igualdade, todos estes valores difundidos pelo projeto.

Para ser aprovado, o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, na forma do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em

Matéria RELCOM 1671/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 25/08/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=660147.