



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1071/25.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador André Santos, que institui o Programa Municipal Resgate de Vidas, de atenção integral a crianças e adolescentes vítimas indiretas de feminicídio e violência doméstica, com o objetivo de oferecer proteção e atenção integral a crianças e adolescentes que tenham perdido a mãe em razão de feminicídio ou que estejam expostos a situações de risco ou vulnerabilidade social em decorrência de violência doméstica. O programa busca assegurar atendimento psicológico, social, educacional e jurídico, além de suporte material, às famílias responsáveis ou acolhedoras, sempre que necessário.

Segundo a proposta, o Poder Executivo poderá instituir benefício eventual de apoio financeiro emergencial, destinado às famílias que assumirem a responsabilidade pelo cuidado das crianças e adolescentes atendidos, de forma a contribuir com sua manutenção digna e com a continuidade dos vínculos afetivos, sendo certo que esse benefício não substitui outras políticas públicas já existentes, podendo ser acumulado com outros programas de transferência de renda.

Ainda de acordo com o autor, as ações poderão ser realizadas em parceria com universidades, centros de atendimento especializado, conselhos de direitos, organizações sociais e coletivos comunitários, mediante termos de cooperação ou convênios, sendo que a atuação conjunta deverá respeitar as diretrizes das políticas públicas de assistência social, saúde, educação e direitos humanos, promovendo a intersetorialidade das ações. Ademais, dispõe que, sempre que possível, as atividades serão descentralizadas, respeitando as especificidades territoriais e culturais das comunidades atendidas.

Estabelece, também, que o programa obedecerá às seguintes diretrizes operacionais (art. 6º):

I - Critérios técnicos de seleção e priorização dos beneficiários: a) crianças e adolescentes cuja mãe tenha sido vítima de feminicídio; b) crianças e adolescentes expostos a situações recorrentes de violência doméstica; c) famílias ou responsáveis acolhedores em situação de vulnerabilidade social, econômica ou habitacional; d) prioridade para beneficiários não amparados por outras redes familiares de apoio.

II - Procedimentos para inscrição e análise: a) o ingresso no Programa poderá ser realizado por meio de encaminhamento da rede pública ou por demanda espontânea; b) a inscrição será realizada junto ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) ou órgão equivalente, mediante



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

apresentação de documentação comprobatória da situação; c) a análise dos casos será feita por equipe multidisciplinar composta por assistente social, psicólogo e técnico responsável, observando os princípios do sigilo, da proteção integral e do interesse superior da criança e do adolescente; d) os atendimentos seguirão cronograma técnico elaborado com base na capacidade operacional e no grau de urgência social.

III - Transparência, controle social e comunicação institucional: a) as ações do Programa serão objeto de ampla divulgação nos canais oficiais da Prefeitura, com linguagem acessível e inclusiva; b) será garantida a participação de conselhos municipais de direitos e de assistência social no acompanhamento e na fiscalização das ações; c) será assegurado canal público permanente para recebimento de denúncias, sugestões e reclamações, com retorno aos interessados.

IV - Metas, indicadores e prestação de contas: a) o Programa estabelecerá metas anuais de atendimento, cobertura e inclusão, compatíveis com os recursos disponíveis e com a demanda mapeada; b) os indicadores de desempenho incluirão número de beneficiários atendidos, grau de reincidência de violência, índice de permanência em ambiente familiar estável e evolução educacional e de saúde das crianças; c) será apresentado relatório público semestral com os resultados alcançados e os recursos aplicados, disponível para consulta na internet e em audiências públicas específicas.

Por fim, determina que os profissionais envolvidos na execução do Programa recebam capacitação contínua, com foco na escuta qualificada, na abordagem do trauma e no enfrentamento à violência de gênero e doméstica.

Sob o ponto de vista jurídico, a propositura reúne condições para seguir em tramitação, nos moldes do Substitutivo apresentado, a fim de lhe retirar matérias cuja iniciativa seria de competência privativa do Executivo, bem como lhe assegurar contornos mais gerais e abstratos.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no artigo 37, *caput*, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos.

Em relação à matéria versada no projeto de lei, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (*In*, Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841), entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.

Cumpra observar, ademais, que a questão de fundo versada no projeto é a proteção da criança e do adolescente.

No que se refere à proteção da infância e da juventude, o art. 24, inciso XV, da Constituição Federal, prescreve que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o assunto, cabendo aos Municípios suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, II, da Constituição Federal).

Verifica-se ainda que o direito à proteção integral de crianças e adolescentes encontra fundamento constitucional no art. 227 da Constituição Federal:

“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.”

Na mesma linha, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990) estabelece como dever do Poder Público, ao lado 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).

Importante esclarecer que o projeto, nos moldes do substitutivo ao final proposto, estabelece diretrizes genéricas e normas principiológicas de programa que se alinha à legislação em vigor, sem instituir novas atribuições a órgãos administrativos. Sendo assim, o projeto encontra amparo na jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no sentido de que nada há de ilegal na iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas.

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 – esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo – o que se daria, por exemplo, através da



determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limita 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 este entendimento:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui **Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual.** Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. **Precedentes do STF.** Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16, grifamos)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. **Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais.** Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso **é atividade inerente à atuação da administração.** Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. **Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei.** Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexecutabilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

...

A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, **em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções.** (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18, grifamos)

Por fim, vale ressaltar que competirá às Comissões de Mérito a análise quanto à conveniência e oportunidade da medida aqui proposta.

Por se tratar de criança e adolescente, a proposta deverá passar por ao menos duas audiências públicas, nos termos do art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

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

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis; de retirar do texto artigos que implicam nítida ingerência na Separação de Poderes, por invadir seara exclusiva do Poder Executivo, bem como de resguardar à proposta contornos mais gerais e abstratos:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 1071/25

Institui o Programa Municipal Resgate de Vidas, de atenção integral a crianças e adolescentes vítimas indiretas do feminicídio e da violência doméstica, no âmbito do Município de São Paulo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO DECRETA:



Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, o Programa Municipal Resgate de Vidas, com o objetivo de oferecer proteção e atenção integral a crianças e adolescentes que:

I - tenham perdido a mãe em razão de feminicídio;

II - estejam expostos a situações de risco ou vulnerabilidade social em decorrência de violência doméstica.

§ 1º O Programa deverá assegurar atendimento psicológico, social, educacional e jurídico, além de suporte material às famílias responsáveis ou acolhedoras, sempre que necessário.

§ 2º A implementação das ações deverá observar os princípios da proteção integral, da prioridade absoluta, da convivência familiar e comunitária e da escuta especializada.

Art. 2º São objetivos do Programa:

I - garantir acolhimento e apoio emocional a crianças e adolescentes afetados indiretamente pela violência de gênero;

II - facilitar o acesso aos serviços públicos de saúde, educação e assistência social;

III - promover a articulação entre os diversos órgãos da rede de proteção, visando à atuação integrada e efetiva;

IV - assegurar orientação jurídica às famílias acolhedoras ou responsáveis legais;

V - prevenir a perpetuação dos ciclos de violência no ambiente familiar e comunitário;

VI - viabilizar condições para o pleno desenvolvimento das crianças e adolescentes atendidos.

Art. 3º A identificação das crianças e adolescentes beneficiárias do programa será realizada com apoio de órgãos públicos e instituições que atuem na proteção de vítimas de violência.

Parágrafo único. Os dados dos atendidos deverão ser protegidos por sigilo, garantindo sua privacidade e segurança.

Art. 4º O Programa obedecerá aos seguintes critérios técnicos de seleção e priorização dos beneficiários:



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

- I - crianças e adolescentes cuja mãe tenha sido vítima de feminicídio;
- II - crianças e adolescentes expostos a situações recorrentes de violência doméstica;
- III - famílias ou responsáveis acolhedores em situação de vulnerabilidade social, econômica ou habitacional;
- IV - prioridade para beneficiários não amparados por outras redes familiares de apoio.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa em