



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0893/2025

Trata-se de projeto de lei, de autoria da Nobre Vereadora Luna Zarattini e de outros Vereadores desta Casa, que dispõe sobre a garantia, proteção e fomento das ações de solidariedade no Município de São Paulo.

De acordo com o art. 1º, o objetivo do projeto é garantir, proteger e fomentar ações de solidariedade que visem atender necessidades básicas de pessoas em situação de vulnerabilidade, de animais que as estejam acompanhando e de animais que se encontrem em situação de abandono, ficando assegurada sua realização em locais públicos ou privados, por pessoas físicas ou jurídicas, individualmente ou em conjunto.

O art. 2º elenca os princípios em que se fundamenta o projeto, como, por exemplo, solidariedade ativa, dignidade da pessoa humana, participação cidadã e liberdade de associação e de reunião.

No art. 3º, estão descritos os conceitos de pessoas em situação de vulnerabilidade, ações de solidariedade e organizador(es), sendo por este(s) entendido(s) pessoas físicas ou jurídicas que promovam as ações de solidariedade.

Na sequência, o projeto traz um rol exemplificativo de ações de solidariedade, dentre as quais a distribuição de refeições, cestas básicas, água potável e demais gêneros alimentícios e o desenvolvimento de ações de geração de renda com base em práticas sustentáveis e comunitárias.

O projeto traz, ainda, rol exemplificativo, de atos que devem ser concretizados pelo Poder Executivo, dentre os quais o estabelecimento de termos de colaboração e fomento e acordos de cooperação com organizações da sociedade civil e autorização de uso temporário de imóveis públicos para a realização de ações de solidariedade, mediante termo de autorização ou instrumento equivalente, nos termos da legislação vigente.

Na justificativa, a autora esclarece que a proposta visa garantir a proteção jurídica às iniciativas de solidariedade que já são realidade na cidade de São Paulo, onde milhares de pessoas em situação de vulnerabilidade dependem de ações voluntárias para acesso à alimentação, higiene e moradia. É salientado ainda que, diante da crise humanitária agravada pelo desemprego e pela desigualdade social, o projeto surge



como resposta às dificuldades enfrentadas por coletivos e entidades, que, não raro, sofrem com a falta de apoio ou até a criminalização de suas atividades pelo Poder Público, apesar de suprirem, muitas vezes, a insuficiência das políticas públicas promovidas por este.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto reúne condições para seguir em tramitação, na medida em que encontra respaldo na competência legislativa desta Casa.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal.

No tocante ao aspecto formal, o projeto encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica.

Saliente-se, por oportuno, o reconhecimento da existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência, notadamente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Com efeito, o Poder 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 de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabelecer disciplina sobre determinada matéria já 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).

Ademais, o dever estatal de proteção social está cristalizado em nosso ordenamento jurídico em diversos dispositivos legais, fundamentados em nossa Constituição Federal, que se ancora em valores como cidadania, dignidade da pessoa humana,



liberdade, justiça e solidariedade sociais, redução das desigualdades sociais, promoção do bem de todos e prevalência dos direitos humanos (arts. 1º, 3º e 4º).

Neste ponto é oportuno destacar que o projeto segue a mesma linha de proteção da população em situação de vulnerabilidade presente em diversas outras leis existentes em nosso ordenamento jurídico, cabendo destacar especialmente:

- 1) Lei Federal nº 8.742/92, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e que prevê, dentre as competências dos Municípios, a execução de projetos de enfrentamento da pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil (art. 15, III);
- 2) Lei Federal nº 13.019/14, que institui normas gerais para as parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, fomento ou acordos de cooperação;
- 3) Lei Estadual nº 16.544, de 06 de outubro de 2017, que institui a Política Estadual de Atenção Específica para a População em Situação de Rua no Estado de São Paulo;
- 4) Lei Municipal nº 12.316/97, que dispõe sobre a obrigatoriedade de o poder público municipal prestar atendimento à população de rua na Cidade de São Paulo, prevendo a intersetorialidade da ação municipal, de modo a garantir a unidade da política de trabalho dos vários órgãos municipais (art. 1º, II), destacando-se entre seus princípios: o direito da pessoa a ter um espaço para se localizar e referir na cidade, com um mínimo de privacidade como condição inerente à sua sobrevivência, existência e cidadania (art. 3º, II); garantia da supressão de todo e qualquer ato violento e de comprovação vexatória de necessidade (art 3º, III); e a não discriminação no acesso a quaisquer bens e serviços, principalmente os referentes à saúde, não sendo permitido tratamento degradante ou humilhante (art. 3º, IV);
- 5) Lei Municipal nº 15.913/13, que institui o Programa de Atendimento à População em Situação de Rua, integrado com os benefícios de atendimento



habitacional e de saúde, que se orienta por valores muito semelhantes aos previstos pelo projeto ora em análise, tais como, respeito à dignidade da pessoa humana; valorização e respeito à vida e à cidadania; inclusão da população em situação de rua nos programas de qualificação desenvolvidos pela Secretaria de Empreendedorismo e integração dos esforços do poder público e da sociedade civil;

- 6) Lei Municipal nº 17.252/19, que consolida a Política Municipal para a População em Situação de Rua e institui o Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua e que, tal qual a Lei nº 15.913/13, se orienta por valores muito semelhantes aos previstos pelo projeto ora em análise, como, por exemplo, respeito à dignidade da pessoa humana; direito à convivência familiar e comunitária; valorização e respeito à vida e à cidadania; atendimento humanizado e universalizado e participação social. Destaque-se que ao Comitê Intersectorial da Política Municipal para a População em Situação de Rua compete, dentre outras atribuições, definir diretrizes para o atendimento da população em situação de rua pelas diferentes políticas municipais (art. 6º, IV), sendo que o Decreto nº 62.149/23 regulamentou a referida lei e criou o chamado Comitê PopRua.

Além das leis acima mencionadas, deve ser lembrado que, tanto a Constituição Federal, quanto a Lei Orgânica do Município, asseguram a participação social na formulação e controle das políticas públicas.

Sendo assim, sob o prisma jurídico, resta demonstrada a adequação do projeto em análise. Com efeito, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que, a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar, sejam fixadas diretrizes e orientações, ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas, ressalvada a análise da conveniência e oportunidade da medida pelas comissões designadas para analisar o mérito da proposição.

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo que segue, proposto para: i) adequar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar



nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; e **ii)** com fundamento no princípio da razoabilidade, excluir a previsão contida na alínea “c” do art. 6º, e também o art. 8º, ambos do projeto original.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0893/2025

Dispõe sobre a garantia, proteção e o fomento das ações de solidariedade no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Esta Lei tem como objetivo garantir, proteger e fomentar no Município de São Paulo ações de solidariedade que visem atender necessidades básicas de pessoas em situação de vulnerabilidade, de animais que as estejam acompanhando e de animais que se encontrem em situação de abandono, ficando assegurada sua realização em locais públicos ou privados, por pessoas físicas ou jurídicas, individualmente ou em conjunto.

Art. 2º Esta Lei rege-se pelos seguintes princípios:

- I – solidariedade ativa, como expressão prática do cuidado e da empatia entre indivíduos e comunidades;
- II – fraternidade universal, como valor fundamental para a convivência pacífica e a coesão social;
- III – dignidade da pessoa humana, como fundamento dos direitos e garantias fundamentais, sendo reconhecido o valor inerente e inalienável de todos os seres humanos;
- IV – proteção e bem-estar dos animais, reconhecendo sua condição de seres sencientes que necessitam de ações de cuidado, respeito e acolhimento;
- V – inclusão social e equidade, visando a superação da pobreza, das desigualdades e das múltiplas formas de exclusão;
- VI – participação cidadã e engajamento comunitário, por meio da livre iniciativa na promoção do bem comum;
- VII – promoção da justiça social, garantindo o acesso a direitos fundamentais, como alimentação, saúde, moradia, educação, cultura, trabalho, assistência social e outros direitos sociais previstos na Constituição;



VIII – liberdade de associação e de reunião com fins solidários e fraternos, assegurando o exercício democrático da cidadania;

IX – construção de uma sociedade justa, solidária, plural e sustentável, comprometida com os direitos humanos, o meio ambiente e a diversidade.

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - pessoas em situação de vulnerabilidade: quaisquer pessoas físicas, independentemente de nacionalidade ou origem municipal, bastando estarem na cidade de São Paulo, e que não tenham acesso, ou encontrem dificuldades no acesso, à alimentação, moradia, higiene, trabalho, documentação, remuneração, educação, saúde, justiça, assistência social, cultura, esporte, lazer e às demais áreas essenciais à garantia de direitos fundamentais e humanos;

II - ações de solidariedade: aquelas voltadas à promoção da fraternidade universal e do livre exercício da solidariedade, promovidas de forma voluntária e gratuita, seja em local público ou privado, por pessoas físicas ou pessoas jurídicas, em conjunto ou individualmente, e que visem atender necessidades básicas de pessoas em situação de vulnerabilidade, de animais que as estejam acompanhando e de animais que se encontrem em situação de abandono, nas áreas de alimentação, moradia, higiene, trabalho, documentação, remuneração, educação, saúde, justiça, assistência social, cultura, esporte, lazer e nas demais áreas essenciais à garantia dos direitos fundamentais e humanos;

III - organizador(es): pessoas físicas ou pessoas jurídicas que promovem as ações de solidariedade.

Art. 4º Constituem exemplos de ações de solidariedade, sem prejuízo de outras que se adequem à definição do art. 3º, inciso II:

I – distribuição de refeições, cestas básicas, água potável e demais gêneros alimentícios;

II – distribuição de itens destinados à proteção e ao conforto em condições de frio ou calor extremos;

III – distribuição de produtos de higiene pessoal, incluindo itens de higiene menstrual;

IV – disponibilização de banheiros e chuveiros, fixos ou móveis;

V – oferta de serviços de lavanderia social;

VI – promoção de cuidados pessoais, como corte de cabelo e massagens terapêuticas;



- VII – oferta de consultas, exames e tratamentos de saúde, conforme a legislação vigente;
- VIII – realização de aulas, oficinas e cursos, inclusive de capacitação profissional;
- IX – disponibilização de bibliotecas móveis;
- X – promoção de atividades culturais, oficinas e formações artísticas;
- XI – realização de feiras voltadas à economia solidária;
- XII – criação e circulação de moedas sociais em economias locais;
- XIII – desenvolvimento de atividades de geração de renda com base em práticas sustentáveis e comunitárias;
- XIV – incentivo ao reaproveitamento de materiais, à reciclagem, à economia circular e à produção artesanal;
- XV – desenvolvimento de iniciativas que promovam o protagonismo de pessoas em situação de vulnerabilidade social;
- XVI – promoção de uma economia que gere vida, que inclua, humanize e conserve o meio ambiente;
- XVII – estabelecimento de parcerias com o setor privado para facilitar a contratação de pessoas vulneráveis;
- XVIII – realização de mutirões para inclusão em programas e benefícios sociais ofertados pelo poder público;
- XIX – realização de atividades esportivas, inclusive em modalidades adaptadas;
- XX – oferta de serviços de advocacia “*pro bono*”;
- XXI – divulgação de informações que facilitem o acesso a serviços e políticas públicas;
- XXII – prestação de serviços de banho, tosa e corte de unhas para animais;
- XXIII – oferta de atendimento clínico, cirúrgico e terapêutico gratuito a animais, conforme a legislação vigente;
- XXIV – distribuição de alimentos para animais;
- XXV – disponibilização de meios de identificação animal, como coleiras e microchips;
- XXVI – realização de outras ações que visem garantir o acesso à alimentação, moradia, higiene, trabalho, documentação, remuneração, educação, saúde, justiça, assistência social, cultura, esporte, lazer e a demais direitos fundamentais e humanos, e a proteção aos animais.

Art. 5º Fica estabelecido que as ações de solidariedade atenderão ao interesse público, social e coletivo, devendo o Poder Executivo Municipal garantir, proteger e fomentar as ações de solidariedade, por meio dos seguintes atos, entre outros:

- I – estabelecimento de termos de colaboração e fomento e acordos de cooperação com organizações da sociedade civil, com fundamento na Lei Federal nº 13.019, de 31



de julho de 2014, e no Decreto Municipal nº 57.575, de 29 de dezembro de 2016, com possibilidade de disponibilização de insumos, estruturas, recursos públicos e apoio de agentes públicos;

II – coordenação de esforços, junto aos organizadores de ações de solidariedade, para implantação de unidades móveis de atendimento de órgãos públicos para promoção de direitos fundamentais e inclusão social, com equipes compostas por servidores públicos, especialmente durante ações de mutirão voltadas ao acesso a serviços e benefícios sociais;

III – criação e manutenção de pontos de distribuição do programa Banco de Alimentos, geridos pela Poder Executivo Municipal ou entidades assistenciais aptas, nos termos da Lei Municipal nº 13.327, de 13 de fevereiro de 2002, com possibilidade de integração com ações de solidariedade previstas nesta Lei;

IV – estímulo à permissão de uso a título gratuito de imóveis públicos ociosos para organizadores de ações de solidariedade, nos termos da legislação vigente;

V – autorização do uso temporário de imóveis públicos para a realização de ações de solidariedade, mediante termo de autorização ou instrumento equivalente, nos termos da legislação vigente;

VI - autorização de uso de vias públicas, praças, parques e demais espaços públicos para a realização de ações de solidariedade que envolvam a instalação de estruturas fixas, mediante apresentação pelo(s) organizador(es) da documentação exigida, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias, por meio de canal eletrônico unificado definido pelo Poder Executivo Municipal.

§ 1º O prazo de 15 (quinze) dias ao qual se refere o inciso VI do “caput” deste artigo poderá ser dispensado no caso de urgência climática ou emergência pública, em que a demora na realização da ação de solidariedade implique risco iminente à integridade física, à saúde ou à dignidade de pessoas ou animais em situação de vulnerabilidade, devendo o(s) organizador(es) comunicar a realização da ação ao Poder Executivo Municipal em até 72 (setenta e duas) horas após o início da mesma.

§ 2º A documentação exigida deverá ser reduzida ao estritamente necessário, com critérios objetivos, exigências proporcionais e compatíveis com a natureza das ações de solidariedade.

§ 3º Caberá ao Poder Executivo Municipal comunicar, no âmbito da Administração Pública, os órgãos públicos eventualmente envolvidos, de acordo com a natureza da ação de solidariedade, sendo vedada a exigência de outros procedimentos ao(s) organizador(e)s além do pedido eletrônico único previsto neste artigo no inciso VI.



§ 4º Para a realização das ações de solidariedade previstas no inciso VI do “caput” deste artigo, deve ser priorizada a autorização do uso de espaços públicos que sejam de fácil acesso tanto ao público-alvo quanto ao(s) organizador(es).

§ 5º O(s) organizador(es) poderão apresentar pedidos simultâneos para a realização de diferentes ações de solidariedade.

§ 6º As ações de solidariedade que não envolvam a instalação de estruturas fixas em espaços públicos independem de autorização prévia do Poder Executivo Municipal.

Art. 6º É vedado ao Poder Público Municipal:

- I – obstruir ou inviabilizar, sem justa causa, as ações de solidariedade;
- II – apreender doações, equipamentos, estruturas e demais itens utilizados nas ações de solidariedade sem ordem judicial fundamentada;
- III – impedir ações de solidariedade quando o pedido de autorização tiver sido apresentado em tempo hábil e não houver decisão expressa e fundamentada de indeferimento;
- IV – impor restrições ao atendimento das pessoas em situação de vulnerabilidade sem fundamento legal;
- V – cobrar taxas para a realização das ações de solidariedade;
- VI – aplicar multas, penalidades ou sanções administrativas cuja finalidade exclusiva seja punir, impedir ou desestimular a realização de ações de solidariedade.

Art. 7º Esta Lei deve ser interpretada de forma harmônica com as normas e regulamentos relativos à saúde, vigilância sanitária e controle de zoonoses, não sendo obstáculo ao seu cumprimento, mas assegurando a realização de ações de solidariedade sempre que compatíveis com tais normas.

Art. 8º O Poder Executivo deverá regulamentar esta Lei no prazo de 90 dias.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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