



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0223/2026

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Ana Carolina Oliveira, que visa alterar a Lei nº 17.851, de 27 de outubro de 2022, para ampliar os benefícios para os “Filhos do Feminicídio”.

A proposta tem por objetivo introduzir duas modificações na Lei nº 17.851/22, que autoriza a criação do Auxílio Ampara, benefício a ser pago a crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente de feminicídio. A primeira delas visa modificar a redação do art. 6º para permitir o acúmulo do Auxílio Ampara com outros benefícios relacionados à previdência social e à assistência social no âmbito estadual e federal. Atualmente esse acúmulo é vedado pela Lei.

A segunda modificação que se pretende introduzir diz respeito à inserção de novo dispositivo na Lei em comento nos seguintes termos: “As crianças e adolescentes que tenham ficado órfãos em decorrência do Feminicídio, nos termos da Lei Federal nº 13.104 de 9 de março de 2015, terão prioridade em acompanhamento multidisciplinares no SUS especialmente no acompanhamento psicológico e de assistência social.”

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.

No que tange à modificação do texto do art. 6º da Lei nº 17.851/22 para permitir a cumulação do Auxílio Ampara com outros benefícios relacionados à previdência social e à assistência social no âmbito estadual e federal, em que pesem os elevados propósitos da autora, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para seguir em tramitação porque cuida de ato concreto de administração, privativo do Sr. Prefeito.

A Lei Orgânica do Município, pautada pela diretriz traçada na Constituição Federal, atribui ao Prefeito a competência para administrar o Município, tarefa que engloba a gestão dos serviços e bens públicos, conforme dispositivos abaixo reproduzidos:

“Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

...

II - exercer, com os Secretários Municipais, os Subprefeitos e demais auxiliares a direção da administração municipal;

...

Art. 70 - Compete ainda ao Prefeito:

...



VI - administrar os bens, a receita e as rendas do Município, promover o lançamento, a fiscalização e arrecadação de tributos, autorizar as despesas e os pagamentos dentro dos recursos orçamentários e dos créditos aprovados pela Câmara Municipal;

...

XIV - dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica;

...

Art. 111 - Cabe ao Prefeito a administração dos bens municipais, respeitada a competência da Câmara Municipal quanto àqueles utilizados em seus serviços.” (grifamos)

No que tange especificamente à iniciativa reservada para a matéria em pauta, a Lei Orgânica estabelece:

“Art. 37 - 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 nesta Lei Orgânica.

...

§ 2º - São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

IV - organização administrativa e matéria orçamentária,” (grifamos)

Assim, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas e dos serviços públicos municipais, na medida em que é o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, que terá melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o custeio dos serviços, estabelecendo, assim, as ações a serem efetivadas.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

“3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos (...) 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função



normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.” (*Estudos e Pareceres de Direito Público*, Ed. RT, 1984, p. 24 - grifamos).

Corroborando as assertivas acima, podemos citar o posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em tema semelhante, ilustrado pelo aresto abaixo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Incisos I e III do artigo 2º, inciso I do artigo 5º, e inciso I do artigo 6º da Lei Municipal de Presidente Prudente nº 6.330/2005 – Ofensa aos artigos 5º e 25, da Constituição Estadual. Procedência.

Já ao conceder liminar na presente ação, seu então relator, Desembargador Denser de Sá, apreciou com largueza a alegada inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emenda legislativa ao projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo aqui referido.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal de Presidente Prudente, pela qual postula medida liminar para suspender a eficácia da Lei Municipal nº 6.330/2005, editada pelo Poder Legislativo do referido Município.

Há razoabilidade no direito invocado, uma vez que a norma de iniciativa parlamentar, dispondo sobre matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, aparentemente afronta o princípio da independência e harmonia dos poderes.

Sustenta o autor, em síntese, que o ato normativo, ao disciplinar o Programa Bolsa Creche fixou o auxílio pecuniário de cada criança, até 5 anos de idade, em R\$ 70,00, de acordo com o projeto remetido à Câmara pelo Prefeito, sendo certo que esta alterou tal projeto, aumentando a importância devida por cada criança para R\$ 120,00, violando os artigos 5º e 111, ambos da Constituição do Estado de São Paulo.

Cuida-se, em princípio, de típico ato de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades planejamento, organização e direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cf. Hely Lopes Meirelles, *Direito Municipal Brasileiro*, 10ª Edição Malheiros, p. 575) Presente, pois, a inconstitucionalidade dos textos decorrentes da emenda legislativa promulgada pela Presidência da Casa, julgam procedente a ação.” (ADI nº 137.629 0/5, Relator Desembargador Denser de Sá - grifamos)



“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI COMPLEMENTAR Nº 677, DE 03 DE FEVEREIRO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – PROGRAMA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL – BENEFÍCIO ASSISTENCIAL - AMPLIAÇÃO DE POSSÍVEIS BENEFICIÁRIOS POR LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. Lei de iniciativa parlamentar que altera os requisitos para participação em programa assistencial de moradia popular, ampliando o universo de beneficiários. Modificação nos contornos do Programa Municipal de Habitação de Interesse Social. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Ofensa à separação de Poderes e reserva da Administração (artigos 5º, 47, II e XIV, e 144 da Constituição Estadual). Precedentes. Inconstitucionalidade material reconhecida. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.”

(TJ-SP - ADI: 20361732320228260000 SP 2036173-23.2022.8.26.0000, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 15/06/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 20/06/2022 - grifamos)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 13.836, DE 30 DE JULHO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO – PROGRAMA DE ALUGUEL SOCIAL – ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO – AUSÊNCIA – OFENSA AO ART. 113 DO ADCT – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL – OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES E RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO – INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro (art. 113 ADCT). Norma de reprodução obrigatória, dirigida a todos os entes federativos. Parâmetro de controle concentrado de constitucionalidade (Tema nº 484 do STF). Ofensa ao art. 144 da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade formal. 2. Lei Municipal que institui Programa de Aluguel Social. Programa social permanente de assistência financeira a famílias em situação habitacional de emergência e de baixa renda. Intromissão em atos de gestão e gerência de políticas públicas. Criação de despesa corrente obrigatória de caráter continuado. Benefício criado para assegurar direito relativo à assistência social, parte integrante da seguridade social (art. 194 CF). Necessidade de indicação da correspondente fonte de custeio total (art. 195, § 5º, CF). Norma de observância obrigatória pelos Estados e Municípios (artigos 111, 144 e 218 da Constituição Estadual). Ofensa à separação de Poderes e reserva



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

da Administração. Precedentes. Inconstitucionalidade material. Ação direta de inconstitucionalidade procedente.”

(TJ-SP - ADI: 21885103120218260000 SP 2188510-31.2021.8.26.0000, Relator: Décio Notarangeli, Data de Julgamento: 23/02/2022, Órgão Especial, Data de Publicação: 29/04/2022 - grifamos)

Por outro lado, a medida que visa garantir às crianças e adolescentes, órfãos em decorrência de feminicídio, prioridade em acompanhamento multidisciplinar no SUS, especialmente quanto ao acompanhamento psicológico e de assistência social, merece prosperar.

Em relação à matéria, 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.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior (*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.

Cumprir 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).



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. 24/08/2016 - 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 inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

...

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. 16/05/2018 - grifamos)

Também importante mencionar que esta medida está em sintonia com o previsto na Lei Estadual nº 17.638/23, que estabelece diretrizes para a instituição do Programa Órfãos do Feminicídio - Atenção e Proteção no âmbito do Estado. Segundo os arts. 3º e 4º desse diploma normativo:

“Art. 3º - São princípios da implementação do programa:

I - o fortalecimento do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Sistema Único de Saúde - SUS e do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em seus componentes especializados no atendimento a vítimas de violência, como equipamentos públicos prioritários no atendimento a órfãos do feminicídio e responsáveis legais;

II - o atendimento especializado e por equipe multidisciplinar, com prioridade absoluta, considerada a condição peculiar de pessoa em desenvolvimento;

(...)

Art. 4º - É objetivo do Programa assegurar a proteção integral e o direito humano das crianças e adolescentes de viver sem violência, tendo preservada sua saúde física e mental, seu pleno desenvolvimento e seus direitos específicos na condição de vítimas ou testemunhas de violência no âmbito de relações domésticas, familiares e sociais, resguardando-lhes de toda forma de negligência, discriminação, abuso e opressão, na forma que dispõe o artigo 2º da Lei da escuta especializada e depoimento especial.

Parágrafo único. Para tanto, o Programa incentivará a intersetorialidade para a promoção de atenção e proteção multissetorial, pelo Estado, de órfãos do feminicídio e seus responsáveis legais, de modo a integrar os serviços da Rede de Proteção às Mulheres em Situação de Violência e do Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente.” (grifamos)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, bem como retirar do texto dispositivo que implicaria ingerência indevida na seara do Executivo, tendo em vista o princípio da separação dos Poderes:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0223/2026

Acrescenta o art. 6º-A à Lei nº 17.851, de 27 de outubro de 2022, que autoriza a criação do Auxílio Ampara, benefício a ser pago a crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente de feminicídio.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica acrescido o art. 6º-A à Lei nº 17.851, de 27 de outubro de 2022, que autoriza a criação do Auxílio Ampara, benefício a ser pago a crianças e adolescentes em situação de orfandade decorrente de feminicídio, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º-A. As crianças e adolescentes que tenham ficado órfãos em decorrência de feminicídio terão prioridade no acompanhamento multidisciplinar no SUS, especialmente quanto ao acompanhamento psicológico e de assistência social.”
(NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.



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

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