



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.542/2025

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que institui, no âmbito do Município de São Paulo, a Campanha Permanente de Orientação, Prevenção, Conscientização e Cuidados Relacionados à Síndrome do Cuidador.

De acordo com a proposta, a finalidade da Campanha é informar, sensibilizar e apoiar cuidadores formais e informais que atuam, por exemplo, no atendimento a pessoas idosas com Alzheimer, crianças com transtornos mentais, pessoas com deficiência física grave, pacientes crônicos, acamados ou em situação de dependência parcial ou total.

Nos termos da propositura, considera-se como Síndrome do Cuidador a dedicação de familiares ou cuidadores externos que supera certos limites, levando ao surgimento de estresse e ao esgotamento físico ou psicológico.

Consoante justificativa, a proposta busca ações preventivas, contínuas e estruturadas, capazes de identificar precocemente sinais de sobrecarga, oferecer orientação prática e fortalecer redes de suporte para as pessoas que prestam cuidados contínuos a indivíduos dependentes.

A propositura reúne condições para seguir em tramitação, na forma do Substitutivo apresentado ao final.

Inicialmente cumpre observar que, do ponto de vista formal, 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 LOM.

Nesse contexto, 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, mediante a criação ou estruturação de órgãos da Administração Pública, a definição de suas atribuições específicas ou a disciplina do regime jurídico de servidores públicos municipais.

No caso, a proposta tem como objetivo instituir campanha permanente de orientação, prevenção, conscientização e cuidados relacionados à Síndrome do Cuidador.

Sob esse aspecto, o projeto encontra respaldo na competência municipal para tratar de assuntos de interesse local e complementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da Constituição Federal).



A Lei Orgânica do Município de São Paulo, por sua vez, assegura ao Município a competência para desenvolver ações voltadas à promoção da saúde e ao apoio a grupos em situação de vulnerabilidade, inserindo-se a matéria no âmbito das políticas públicas de saúde e assistência social (arts. 186 e 216).

Nesse sentido, a jurisprudência tem admitido leis de iniciativa parlamentar que instituem campanhas ou programas públicos de caráter geral, quando veiculam normas gerais e abstratas, cuja implementação fica sujeita à conveniência e oportunidade da Administração, não configurando violação ao princípio da separação de Poderes:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Andradina n.º 4.015/22, que dispõe sobre o **"Programa de Incentivo a Doação de Leite Materno 'Quem Doa Leite Materno Doa Vida'"**. **Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local.** Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à maternidade e à infância. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Todavia, autorização para que o Poder Executivo conceda benefícios fiscais para as mulheres doadoras de leite materno. Inadmissibilidade. Subsídios ou isenções que somente podem ser concedidos mediante lei específica. Inteligência do art. 163, § 6º, da CE. Imposição de prazo para regulamentação do texto. Inadmissibilidade. Violação à separação de Poderes. Exegese dos arts. 5º, 47, inc. II, III, XIV, e 144, da CE. Inconstitucionalidade apenas dos arts. 5º e 6º, especificamente da expressão "no prazo de 60 (sessenta) dias". Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente.”

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2346560-87.2023.8.26.0000, Rel. Des. Tasso Duarte de Melo, j. 12/06/2024, sem destaques no original)

“Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santo André impugnando a **Lei nº 10.657/2023, de iniciativa parlamentar, que criou o "Programa Habilidade", o qual possui como objetivo promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho – Ausência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Matéria diretamente relativa ao direito social** previsto no art. 6º da Carta da República e ao dever comum preconizado no art. 230, *caput* da Constituição Federal, desaguando, em última instância, nos princípios insculpidos nos art. 1º, III e 3º, I e IV da Carta Magna – Alinhamento, ademais, com o Estatuto do Idoso – Precedentes do E. STF cancelando a constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que prestigiam direitos sociais – Manutenção, pois, das normas gerais e abstratas que delineiam o programa em tela –



Existência, contudo, de expressões e dispositivos que afrontam o princípio da separação dos Poderes, porquanto tolhem do Executivo a opção pela melhor forma de implementação da política pública proposta – Mácula também notada na fixação de prazo para regulamentação da lei, na autorização para celebrar convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenção para consecução dos fins propostos e na autorização para concessão de benefício fiscal – Pedido julgado parcialmente procedente.”

(TJ/SP, Órgão Especial, ADI nº 2144748-91.2023.8.26.0000, Rel. Des. Luciana Bresciani, j. 13/09/2023, sem destaques no original)

Portanto, verifica-se a existência de competência municipal para a instituição de campanha de orientação, prevenção e apoio a cuidadores.

Dessa forma, desde que preservado o caráter geral e programático da norma, sem ingerência na organização administrativa ou imposição de providências concretas ao Poder Executivo, não se verifica afronta ao princípio da separação e harmonia entre os Poderes.

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

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo apresentado para adequar o projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, bem como suprimir dispositivos que implicam ingerência na atuação do Poder Executivo, notadamente aqueles que preveem a celebração de convênios e a fixação de prazo para regulamentação da norma (arts. 4º e 6º), sob pena de ofensa ao princípio da separação dos Poderes.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.542/2025

Institui, no âmbito do Município de São Paulo, a Campanha Permanente de Orientação, Prevenção, Conscientização e Cuidados Relacionados à Síndrome do Cuidador.

A Câmara Municipal de São Paulo D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de São Paulo, a Campanha Permanente de Orientação, Prevenção, Conscientização e Cuidados Relacionados à Síndrome do Cuidador, destinada a informar, sensibilizar e apoiar cuidadores formais e informais que atuem, entre outros, no atendimento a pessoas idosas com Alzheimer, crianças



com transtornos mentais, pessoas com deficiência física grave, pacientes crônicos, acamados ou em situação de dependência parcial ou total.

Parágrafo único. Considera-se Síndrome do Cuidador a dedicação de familiares ou cuidadores externos que supere certos limites, levando ao surgimento de estresse e ao esgotamento físico ou psicológico.

Art. 2º A Campanha terá como objetivos:

- I – divulgar informações sobre a Síndrome do Cuidador, seus sinais, fatores de risco, impactos físicos, psicológicos e sociais;
- II – promover ações preventivas que estimulem o autocuidado, o manejo do estresse e a preservação da saúde física e mental do cuidador;
- III – orientar cuidadores quanto a práticas saudáveis, organização da rotina, acesso a serviços e direitos previstos em políticas públicas;
- IV – ampliar a rede de suporte municipal, incentivando a participação de organizações da sociedade civil, unidades de saúde, centros de referência de assistência social (CRAS), centros de convivência e equipamentos públicos;
- V – fomentar a criação de grupos de apoio, rodas de conversa, oficinas e atividades terapêuticas voltadas aos cuidadores;
- VI – promover a capacitação contínua de cuidadores formais e informais.

Art. 3º A Campanha poderá incluir, entre outras atividades:

- I – palestras, *workshops*, seminários e eventos educativos presenciais ou *on-line*;
- II – distribuição de materiais informativos impressos e digitais;
- III – campanhas publicitárias em meios de comunicação e redes sociais;
- IV – oferta de programas de apoio psicológico, emocional e social aos cuidadores;
- V – ações itinerantes integradas com unidades de saúde, equipamentos da assistência social e demais serviços públicos;
- VI – disponibilização de canais de comunicação para orientação e encaminhamento aos serviços públicos existentes.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,