CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.415/2025

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador André Santos que visa instituir o Programa "Língua que Acolhe", destinado a garantir a alfabetização e a inclusão linguística de estudantes estrangeiros.

De acordo com o art. 2º, o Programa tem como finalidades: I. promover a alfabetização em língua portuguesa de estudantes estrangeiros recém chegados ao Município de São Paulo; II. assegurar educação inclusiva e igualitária, conforme a Constituição Federal; III. apoiar o desenvolvimento acadêmico e social de estudantes em situação de migração; e IV. valorizar a diversidade linguística e cultural no ambiente escolar.

Para a implementação do Programa poderão ser adotadas as seguintes medidas, conforme previsto no art. 3º: I. elaboração de materiais pedagógicos específicos para o ensino de Português como Língua de Acolhimento; II. realização de oficinas de alfabetização em português, preferencialmente no contraturno escolar; III. formação continuada de professores para atuação em contextos de diversidade linguística; IV. parcerias com instituições de ensino superior, organizações não governamentais e entidades que atuem com populações migrantes; e V. promoção de atividades interculturais com participação da comunidade escolar.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto reúne condições para seguir em tramitação, pois 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 nesta 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.

Matéria RELCOM 1366/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 05/08/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=752840.

CÂMARA MUNICIPAL 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 – essa 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 e inclusão 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, redução das desigualdades sociais, promoção do bem de todos e prevalência dos direitos humanos (arts. 1º, 3º e 4º).

Não obstante, é preciso observar que muitas previsões contidas no projeto avançam em seara reservada ao Poder Executivo e, por tal razão, não podem permanecer no texto, sob pena de violação ao princípio da harmonia e independência entre os poderes.

Com efeito, a condução da rotina administrativa é da competência exclusiva do Poder Executivo, da mesma forma que incumbe ao Prefeito a administração dos bens municipais, bem como a gestão, a organização e a execução dos serviços públicos municipais, devendo para tanto ser resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura:

i. competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município (art. 70, VI e art. 111);
ii. atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);
iii. competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV); e
iv. iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, §2º, IV).

Matéria RELCOM 1366/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 05/08/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=752840.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Neste ponto, oportunas as palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in* "Estudos e Pareceres de Direito Público", Ed. RT, 1984, p. 24) ao efetuar 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."

Sendo assim, os dispositivos contidos no projeto que versam sobre disponibilização de recursos financeiros e a previsão de ações concretas contidas nos artigos 3º, 4º e 5º não encontram respaldo no ordenamento jurídico. Nesse sentido, inúmeros julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, consoante ilustram os acórdãos a seguir parcialmente transcritos:

> "Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.930/2024, do Município de Ribeirão Preto. Apontada violação aos artigos 5º, 24, § 2º, 47, incisos II, XIV e XIX, "a", e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Legislação impugnada que autoriza o Poder Executivo a **implementar sistema de telemedicina na rede pública municipal de saúde. Vício formal de iniciativa. Lei de iniciativa parlamentar que usurpou atribuição do Chefe do Poder Executivo**, violando o princípio de separação e harmonia entre os poderes. Inconstitucionalidade da lei impugnada. Ação procedente.
> ...
> Embora seja necessário abstrair por completo os objetivos (em princípio justificáveis) colimados pelo legislador na espécie, o pedido inaugural é de ser acolhido. **Ao determinar a adoção direta de medidas na organização das atividades da rede pública municipal de saúde, gerenciada pela Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, vislumbra-se, na norma atacada, interferência na gestão administrativa,**

Matéria RELCOM 1366/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 05/08/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=752840.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

denunciando vício de iniciativa e desrespeito ao princípio da separação dos poderes. Em ofensa ao princípio da separação dos poderes, trata-se de invasão às atribuições exclusivas do Chefe do Poder Executivo de dispor sobre o manejo dos bens públicos e à organização administrativa. Cabe ao Poder Legislativo legislar a propósito do direito à saúde, mas não inscrever na norma jurídica o modo pelo qual deverá esse direito ser implementado pelo Poder Executivo. "*In casu*", a lei autorizativa prescreve obrigação que esgota as prerrogativas do Poder Executivo de discricionariedade e oportunidade, eis que, de forma vinculada, prevê espécie determinada de prestação de serviços de saúde, o que não configura diretriz ou norma geral." (ADI nº 2149849-75.2024.8.26.0000, j. 16/10/2024, destacamos)

"Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.139, de 14 de outubro de 2024, do Município de Itapeva, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre o Código de Proteção aos Animais no âmbito do Município de Itapeva/SP. Competência concorrente para legislar sobre o meio ambiente e fauna doméstica. A ausência de indicação na lei dos recursos disponíveis, próprios para atender aos encargos nela previstos, não resulta na declaração de inconstitucionalidade, impedindo tão somente a sua aplicação no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. No entanto, os artigos 2º ao 5º da norma impugnada **ampliam indevidamente as atribuições administrativas do Posto de Atendimento Veterinário e do Posto de Castração Municipal,** estendendo o atendimento gratuito a todos os munícipes e **detalhando a forma de prestação dos serviços** veterinários, inclusive com fixação da cota mensal de castrações. **Dispositivos que invadem a esfera da organização administrativa e configuram vício de iniciativa, por tratar de matéria reservada ao Chefe Executivo. Afronta ao princípio da separação dos poderes**. Ação procedente, em parte." (ADI nº 2026502-68.2025.8.26.0000, j. 28/05/2025, destacamos)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.481, de 28 de fevereiro de 2024, de iniciativa parlamentar, que "**autoriza a parceria entre a Prefeitura Municipal de Catanduva e a superintendência de água e esgoto de Catanduva (SAEC)** para a instalação de bebedouros padrão em toda a rede municipal de ensino no município de Catanduva" – violação aos arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, todos

Matéria RELCOM 1366/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 05/08/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=752840.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

da Constituição Estadual, bem como ao art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição Federal, e à Tese 917 do STF – norma que direciona a escolha do formato jurídico/legal em que se estabelecerá o fornecimento de água em prédios públicos sob responsabilidade da Administração local – **matéria reservada à Administração** - cabe apenas ao Chefe do Executivo a direção superior da administração e a iniciativa de leis que tratem da organização administrativa e de serviços públicos – natureza autorizativa da lei não a socorre, uma vez que **não é dado a um poder conceder ao outro permissão para exercer suas incumbências constitucionais** – arts. 2º e 4º, ademais, que criam obrigações específicas para o Poder Executivo, determinando prazo para celebração do contrato e a forma de execução do serviço – ingerência sobre atos administrativos – ausência de previsão de dotação orçamentária, entretanto, não implica a existência de vício de inconstitucionalidade por desrespeito aos arts. 25 e 176, I, da CE, e 113 do ADCT, mas apenas a inexequibilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada – ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 6.481/24, de Catanduva" (ADI nº 2108857-72.2024.8.26.0000, j. 14/08/2024, destacamos)

Sendo assim, sob o prisma jurídico, resta demonstrado que 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 propositura.

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, com vistas a: **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)** excluir os dispositivos que invadem seara reservada à atuação privativa do Poder Executivo em violação ao princípio constitucional da separação de Poderes, nos termos dos julgados transcritos.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 1.415/2025

Matéria RELCOM 1366/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 05/08/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=752840.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Dispõe sobre o Programa “Língua que Acolhe”, voltado à alfabetização e à inclusão linguística de estudantes estrangeiros matriculados na rede pública municipal de ensino.

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

Art. 1º Fica instituído, no âmbito da rede pública municipal de ensino, o Programa “Língua que Acolhe”, destinado a garantir a alfabetização e a inclusão linguística de estudantes estrangeiros.

Art. 2º O Programa tem como finalidades:

I - promover a alfabetização em língua portuguesa de estudantes estrangeiros recém chegados ao Município de São Paulo;

II - assegurar educação inclusiva e igualitária, conforme a Constituição Federal;

III - apoiar o desenvolvimento acadêmico e social de estudantes em situação de migração;

IV - valorizar a diversidade linguística e cultural no ambiente escolar.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

Matéria RELCOM 1366/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 05/08/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=752840.