CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.253/2025

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da Nobre Vereadora Sílvia da Bancada Feminista, que dispõe sobre a implementação da Renda Mínima de Licença-Maternidade para o Trabalho Informal no Município de São Paulo.

O projeto autoriza o Poder Executivo a implementar a Renda Mínima de Licença Maternidade para o Trabalho Informal, destinada às mães e pessoas que gestaram, residentes no Município de São Paulo, sem vínculo empregatício formal, com comprovada renda familiar mensal "*per capita*" de até 1,5 salário mínimo e inscrição no CadÚnico.

O projeto estabelece, ainda, que o valor do referido auxílio será regulamentado pelo Poder Executivo, mediante planejamento com o objetivo de atingir, em prazo também estipulado pelo Executivo, valor mínimo suficiente para a manutenção das pessoas beneficiadas e de suas famílias.

Na forma do Substitutivo ao final apresentado, a propositura reúne condições para seguir em tramitação.

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.

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.

Matéria RELCOM 1309/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 24/07/2026 e juntado ao PL 1253/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753296.

Matéria RELCOM 1309/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 24/07/2026 e juntado ao PL 1253/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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).

O projeto ora em análise pretende a concessão de benefício pecuniário a pessoas em condição de vulnerabilidade social, visando auxiliá-las, bem como às respectivas famílias, por ocasião do nascimento de seus filhos, período da vida sabidamente marcado por maior carga emocional e despesas. Dentro deste contexto, verifica-se que o projeto se insere na política pública de assistência social, promovendo a proteção da família e das crianças, objetivo que encontra amplo respaldo na legislação pátria.

Com efeito, o art. 6º da Constituição Federal elenca expressamente a proteção à maternidade e à infância como um direito social, sendo que o art. 203, I, dispõe que um dos objetivos da assistência social é, exatamente, assegurar essa proteção.

Note-se que nossa Lei Orgânica do Município foi ainda mais precisa ao traçar os contornos da política de assistência social, ao prever a transferência de renda através de benefícios às pessoas necessitadas, nos seguintes termos:

> "Art. 221 - A assistência social, política de seguridade social, que afiança proteção social como direito de cidadania de acordo com os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei Federal 8.742/93, deve ser garantida pelo município cabendo-lhe:
> ...
> III - regulamentar e prover recursos para manter o sistema não contributivo de transferência de renda através de benefícios a quem dele necessitar, tais como:
> a) para complementação de renda pessoal e familiar;
> b) **apoio à família com crianças e adolescentes em risco pessoal e social**;
> c) complementação a programas e projetos sociais dirigidos a adolescentes, jovens, desempregados, população em situação de abandono e desabrigo;

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

d) benefícios em caráter eventual para situações de emergência como: decorrentes de calamidades públicas, morte familiar (auxílio-funeral) e **necessidades circunstanciais** consideradas **de risco pessoal e social**;
e) **auxílio-natalidade para famílias mono e multinucleares em situação de risco**;"

Devem ser mencionadas, ainda, como leis que dão respaldo ao pretendido pela propositura, aquelas voltadas à proteção da primeira infância, eis que estabelecem o dever estatal de assegurar todos os serviços, apoios e recursos necessários às crianças e suas famílias e elegem a condição de vulnerabilidade e risco como critério de priorização das ações e políticas a serem implementadas, consoante se depreende dos dispositivos abaixo transcritos:

Lei Federal nº 13.257/16, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância:

"Art. 4º As políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a:
...
XI - garantir o conjunto de **serviços, apoios e recursos necessários para atender às necessidades das crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e às necessidades de suas famílias**, com vistas à promoção do desenvolvimento infantil pleno e inclusivo, em colaboração interfederativa.

...
Art. 14. As **políticas e programas governamentais de apoio às famílias**, incluindo as visitas domiciliares e os programas de promoção da paternidade e maternidade responsáveis, buscarão a articulação das áreas de saúde, nutrição, educação, assistência social, cultura, trabalho, habitação, meio ambiente e direitos humanos, entre outras, com vistas ao desenvolvimento integral da criança.
...
§ 2º As **famílias** identificadas nas redes de saúde, educação e assistência social e nos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente **que se encontrem em situação de vulnerabilidade e de risco** ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, **terão prioridade nas políticas sociais públicas."**

Matéria RELCOM 1309/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 24/07/2026 e juntado ao PL 1253/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Lei nº 16.710/17, que dispõe sobre princípios e diretrizes para a elaboração e implementação das políticas públicas pela primeira infância no Município de São Paulo e sobre o Plano Municipal pela Primeira Infância:

"Art. 5º Constituem **áreas prioritárias** para as políticas públicas de atenção às crianças na primeira infância:

I - a saúde materno-infantil;
...
VI - a **assistência social à família e à criança**;"

Deve ser registrado, ainda, que a instituição de auxílios pecuniários no âmbito de políticas públicas com base em leis de iniciativa parlamentar de conteúdo programático tem sido validada pelo Poder Judiciário, tanto no âmbito do STF quanto do TJSP, consoante ilustram os arestos abaixo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.
1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.
2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexiste inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.
3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos

Matéria RELCOM 1309/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 24/07/2026 e juntado ao PL 1253/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753296.

Matéria RELCOM 1309/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 24/07/2026 e juntado ao PL 1253/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.
4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias", contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá." (STF, ADI nº 4727-DF, j. 23/02/2023, destacamos)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Pedranópolis - Ajuizamento pelo Prefeito - Pretensão de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.125, de 5 de março de 2024, de iniciativa parlamentar, que autoriza a criação de "Programa Auxílio Moradia" - Alegação de usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Descabimento - Lei que traz normas gerais sobre políticas públicas voltadas à moradia para pessoas em vulnerabilidade social - Lei questionada não trata da estrutura e atribuições dos órgãos do Poder Executivo - Matéria cuja iniciativa legislativa é comum ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo - Ausência de incidência das vedações do Tema nº 917, do Supremo Tribunal Federal - Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste C. Órgão Especial - AÇÃO IMPROCEDENTE." (TJSP, ADI nº 2240076-14.2024.8.26.0000, j. 12/02/25, destacamos)

"Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Bertioga impugnando a Lei nº 1.544/2023, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a concessão de auxílio-aluguel às mulheres vítimas de violência doméstica – Norma que se enquadra na tese firmada no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Mera concretização de direitos sociais já previstos na Carta da República – Inteligência da Jurisprudência do E. STF – Extensos debates do plenário na ADI nº 4727/AP, abordando-se lei criadora de bolsa aluguel destinada a famílias em situação de vulnerabilidade social, com conclusão pela constitucionalidade da norma – Decisão proferida no RE nº 1.412.155/SP reformando v. acórdão prolatado por este C. Órgão Especial que havia declarado a inconstitucionalidade de lei valinhense que, à semelhança, instituiu auxílio-aluguel a ser concedido às mulheres vítimas de violência doméstica – Ofensa ao princípio da separação dos Poderes que se observa tão somente na expressão "no

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da data de sua publicação", constante do art. 4º – Pedido julgado parcialmente procedente, para declarar inconstitucional tão somente referida expressão." (TJSP, ADI nº 2258280-09.2024.8.26.0000, j. 11/12/24, destacamos)

Sendo assim, sob o prisma jurídico, resta demonstrada a adequação do projeto em análise, reiterando-se 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 a cargo das comissões designadas para analisar o mérito da propositura.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: **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; **ii)** alterar o caráter autorizativo da norma, ante sua inconstitucionalidade (neste sentido, vide TJSP, ADI nº 2108857-72.2024.8.26.0000 e ADI nº 2001631-23.2015.8.26.0000); e **iii)** excluir dispositivos que versavam sobre a regulamentação da lei, inclusive com a fixação de prazo ao Executivo para tal fim, ante sua inconstitucionalidade, uma vez que a necessidade de regulamentação decorre da natureza da lei e não de previsão em seu texto, tratando-se, ainda, de atividade privativa do Poder Executivo (neste sentido, vide TJSP ADIs nº 2058997-68.2025.8.26.0000 e nº 2020123-48.2024.8.26.0000).

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas, em atenção ao disposto no art. 41, XI, da Lei Orgânica do Município, tendo em vista que inegavelmente a renda que a lei pretende criar beneficiará os filhos das pessoas beneficiárias diretas da lei, inserindo-se, portanto, no conceito de atenção relativa à criança.

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

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos **PELA LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 1.253/2025

Institui a Renda Mínima de Licença-Maternidade para trabalhadoras sem

Matéria RELCOM 1309/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 24/07/2026 e juntado ao PL 1253/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=753296.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

vínculo formal de trabalho, residentes no Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituída a Renda Mínima de Licença Maternidade destinada às mães e pessoas que gestaram, sem vínculo formal de trabalho e residentes no Município de São Paulo, que atenderem aos requisitos previstos nesta Lei.

Art. 2º Para requerer o benefício instituído por esta Lei deverão ser comprovadas:

I – a residência no Município de São Paulo;
II – a inexistência de vínculo empregatício formal nos 6 (seis) meses anteriores à data do requerimento;
III – renda familiar mensal *per capita* de até 1,5 (um e meio) salário mínimo;
IV – inscrição no CadÚnico.

Art. 3º O Poder Executivo estabelecerá o valor do benefício instituído por esta Lei em patamar suficiente para suprir as necessidades da requerente e de sua família.

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, em

Matéria RELCOM 1309/2026. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 24/07/2026 e juntado ao PL 1253/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=753296.