



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0448/2025

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa da nobre Vereadora Ana Carolina Oliveira, que dispõe sobre o atendimento prioritário e de caráter emergencial nos órgãos públicos do Município de São Paulo para situações e casos encaminhados pelo Conselho Tutelar ou por seus conselheiros e afins.

De acordo com o projeto, fica estabelecido o atendimento prioritário e de caráter emergencial em todos os órgãos da Administração Pública Direta e Indireta do Município de São Paulo para as situações e casos encaminhados pelo Conselho Tutelar, ou por seus conselheiros no exercício de suas funções, além dos casos análogos e daqueles emergenciais admitidos em lei.

O atendimento prioritário e emergencial refere-se a todos os serviços públicos municipais, incluindo, mas não se limitando a: I – saúde, incluindo unidades básicas de saúde, hospitais e prontos-socorros; II – assistência social, incluindo centros de referência e acolhimento institucional; III – educação, incluindo matrículas emergenciais e acesso a serviços educacionais; IV – segurança pública, em situações que exijam medidas de proteção imediata; V – outros órgãos municipais cuja atuação seja necessária para a proteção e garantia dos direitos da criança e do adolescente.

Estabelece a propositura que o atendimento prioritário será prestado imediatamente, sem necessidade de agendamento prévio, sempre que houver encaminhamento formal do Conselho Tutelar.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.

Inicialmente, cumpre observar que a propositura não interfere diretamente com a função administrativa de gerenciar os recursos públicos e eleger prioridades no âmbito de sua atuação (o que incidiria em vício de iniciativa). Ao contrário, apenas estabelece critério de prioridade de atendimento para os casos encaminhados pelo Conselho Tutelar ou por seus conselheiros, no âmbito dos serviços públicos municipais já oferecidos.

Sob o aspecto formal 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.

Segundo Hely Lopes Meirelles (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), "Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito os



projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

O rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/2021).

Nesse aspecto, 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 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, j. 29.09.2016).

Cabe observar que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de Repercussão Geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em que se debateu a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo-se firmado a seguinte tese:

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Essa Repercussão Geral vem sendo aplicada em vários julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, como fundamento para declarar constitucionais leis historicamente reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:



“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. 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 inexecução do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. (...)”

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16/05/2018, grifos acrescentados)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(...)

A matéria tratada não está prevista no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.

(...)

O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, “... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo.” (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que “os órgãos competentes responsáveis” (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo.”

(TJSP, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07/08/2019, grifos acrescentados)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, que “dispõe sobre a implantação do acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município de Mauá, e dá outras



providências". Inocorrência de inconstitucionalidade. Ausência de vício de iniciativa legislativa. Exclusiva competência do Chefe do Poder Executivo não caracterizada. Inteligência da Constituição Estadual do Estado de São Paulo e da jurisprudência do E. STF. Ausência de violação do Pacto Federativo e do princípio constitucional da separação de poderes. A lei municipal impugnada não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra qualquer vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada. Ação nessa parte improcedente. Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. A questão atinente aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo encontrou em recente decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal, tratamento que prestigia as competências dos senhores vereadores no tocante à sua capacidade de iniciar leis. Com o decidido, a Colenda Corte Suprema forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

A questão está posta em julgado havido com repercussão geral, tornado "Tema" com propositura clara e abrangente. Trata-se do TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911) que recebeu a seguinte redação: "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal)". Vislumbra-se que na visão do C. STF estampada no Tema 917 - (tocante à expressão "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata ... da atribuição de seus órgãos ...") é de ser vedada ao Legislativo Municipal apenas a preordenação normativa de funções atribuídas aos órgãos da Administração, imiscuindo-se na constituição e funcionamento orgânicos destes entes estatais. Nesse passo, à luz do presente feito, parece correto compreender que a instituição de acompanhamento psicológico para mulheres vítimas de violência no Município não tem a dimensão de caracterizar inserção em matéria dispositiva da "atribuição de Órgão da Administração Municipal" (privativa do Chefe do Poder Executivo), mas significa apenas providência normatizada fornecendo às mulheres vítima de



violência o imprescindível tratamento psicológico. Note-se, ademais, que a municipalidade não demonstrou, concretamente, incremento significativo nas despesas devido ao cumprimento da lei. Ademais, a Lei 11.340/2006, em seu artigo 35 dispõe que: Art. 35. A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios poderão criar e promover, no limite das respectivas competências: I - centros de atendimento integral e multidisciplinar para mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; II - casas-abrigos para mulheres e respectivos dependentes menores em situação de violência doméstica e familiar; III - delegacias, núcleos de defensoria pública, serviços de saúde e centros de perícia médico-legal especializados no atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar; IV - programas e campanhas de enfrentamento da violência doméstica e familiar; V - centros de educação e de reabilitação para os agressores. Ressalta-se, outrossim, que a falta de previsão de dotação orçamentária específica não poderá se constituir em inafastável vício de constitucionalidade, vez que possíveis tanto o remanejamento orçamentário, quanto sua complementação com verbas adicionais para a acomodação das novas despesas, ou mesmo a postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente.

DETERMINAÇÃO PARA QUE O CHEFE DO EXECUTIVO REGULAMENTE A NORMA NO PRAZO DE 60 DIAS A PARTIR DA SUA PUBLICAÇÃO - Observa-se que o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador. Ação parcialmente procedente, reconhecendo a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 60 (sessenta) dias após a publicação desta Lei”, prevista no artigo 2º, da Lei nº 5.629, de 15 de setembro de 2020, do Município de Mauá, por afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, da Constituição Bandeirante.” (grifamos)

Em seu aspecto de fundo a propositura encontra fundamento no princípio da igualdade material que determina que os desiguais sejam tratados desigualmente na medida de suas respectivas desigualdades, devendo ser enfatizada a gravidade dos casos encaminhados pelo Conselho Tutelar.

De se observar ainda que podem legislar concorrentemente sobre a proteção e a defesa da saúde a União, os Estados, Distrito Federal e também o Município, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (arts. 24, inciso XII c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Também o art. 23, inciso II, da Carta Magna, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública.



Na órbita municipal, o art. 213, da Lei Orgânica, prevê a atribuição do Município de garantir o direito à saúde mediante políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho.

Neste ponto, insta registrar que as crianças e os adolescentes são sujeitos especiais aos quais o ordenamento jurídico determina seja dada proteção especial.

Exatamente neste sentido dispõem o art. 227 da Constituição Federal e o art. 7º, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município, este último estabelecendo que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

Também não é demais lembrar que o Estatuto da Criança e do Adolescente determina, em seu art. 4º, o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos direitos fundamentais das crianças, dentre os quais destacam-se o direito à vida, à saúde, à dignidade, à educação e ao respeito.

Por se tratar de projeto que versa sobre atenção à criança e ao adolescente deverão ser convocadas, durante a sua tramitação, pelo menos 2 (duas) audiências públicas, nos termos do art. 41, XI, da Lei Orgânica.

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

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**.

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