



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0109/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que visa instituir o Programa Municipal Permanente de Orientação e Recomendação para a Prevenção e o Combate ao Desaparecimento de Crianças e Adolescentes, com caráter contínuo, educativo, preventivo e intersetorial, destinado a orientar a população e reduzir os riscos de desaparecimento desse público.

São objetivos de referido Programa: i) orientar os munícipes sobre práticas preventivas ao desaparecimento de crianças e adolescentes; ii) promover a conscientização da sociedade sobre a proteção integral; iii) divulgar os procedimentos adequados em caso de desaparecimento.

Nos termos da propositura, são diretrizes do programa: i) a prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente; ii) o respeito à dignidade, à privacidade e à autonomia progressiva; iii) a prevenção como instrumento fundamental de proteção; iv) a articulação entre políticas públicas de educação, assistência social, saúde e segurança; v) a linguagem clara, inclusiva e adequada às diferentes faixas etárias e contextos sociais.

Nada obsta o prosseguimento da propositura nos termos do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir ao projeto conteúdo mais programático, suprimindo determinações ao Executivo para a prática de atos concretos de gestão.

Sob o ponto de vista 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).

De se ressaltar ainda que 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 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).

Esse entendimento foi adotado pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, em que se debatia 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).”

Tal entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar pela constitucionalidade da Lei nº 12.953, de 9 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais. Sob o aspecto formal, o TJSP concluiu pela ausência de vícios relacionados à iniciativa e à não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Por oportuno, bastante elucidativo o acórdão exarado pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, cuja ementa e razões de decidir reproduzimos abaixo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que “institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências” - Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes - Reconhecimento parcial - Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual - Norma de conteúdo programático - Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 - Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração - Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente.

(...)



2. A lei impugnada tem a seguinte redação:

“Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.

Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:

I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;

II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;

III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença de Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;

IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;

V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;

VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;

VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;

VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;

IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;

Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a



implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado.

Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, “tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados” (in “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município). Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

(...)

Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do **Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa**, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, *in verbis*:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Da mesma forma, a lei impugnada em seu artigo 2º, ao estabelecer a obrigatoriedade da capacitação dos profissionais da área (inc. V); a elaboração de cadastro específico de todos os pacientes que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras demências (inc. VI); a promoção de eventos em locais públicos (inc. VII); a inserção de ações dessa política na Estratégia Saúde da Família (inc. VIII); bem como o aperfeiçoamento das áreas técnicas públicas e privadas, com troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si (inc. IX), interfere no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Municipal, invadindo a esfera de competência própria do Poder Executivo.

(TJSP, ADI nº 2133498-66.2020.8.26.0000, j. 10/02/2021 - grifos e negritos acrescentados)

A matéria de fundo veiculada no projeto é a proteção das crianças e adolescentes, sujeitos dotados de condição peculiar e aos quais o ordenamento jurídico determina seja conferida especial atenção. Nesse sentido, o art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069/1990) prevê o dever do Poder Público de assegurar com absoluta prioridade a efetivação dos seus direitos, incluindo-se, nessa garantia de prioridade, a primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; a preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas; a destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude (cf. alteração introduzida pela Lei nº 15.240, de 2025).

Seguindo a mesma linha, o art. 7º, parágrafo único, de nossa Lei Orgânica, estabelece que a criança e o adolescente são considerados prioridade absoluta do Município.

No que tange especificamente à competência legislativa, o projeto encontra fundamento na competência do Município para, observado o interesse local, suplementar a legislação federal e estadual (no caso, a legislação relacionada à proteção da infância e da juventude - arts. 24, XV; e 30, II, CF, e art. 13, II, LOM).

Do exposto é possível inferir que a propositura versa sobre matéria que se insere no âmbito da competência legislativa do Município e que ao Poder Legislativo é conferida a competência para a fixação de diretrizes ou normas programáticas voltadas à implantação de políticas públicas.

Assim, na forma do Substitutivo ao final apresentado, que visa conferir à propositura contornos mais gerais e abstratos, nada obsta o prosseguimento da propositura.

Durante a tramitação deverão ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas, conforme art. 41, inciso XI, da Lei Orgânica do Município.

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, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo, que visa conferir à proposta contornos mais gerais e abstratos, afastando eventual vício de iniciativa:



SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0109/2026

Institui o Programa Municipal Permanente de Orientação e Recomendação para a Prevenção e o Combate ao Desaparecimento de Crianças e Adolescentes.

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

Art. 1º Fica instituído, no Município de São Paulo, o Programa Municipal Permanente de Orientação e Prevenção ao Desaparecimento de Crianças e Adolescentes, de caráter contínuo, educativo, preventivo e intersetorial, destinado a orientar a população e reduzir os riscos de desaparecimento desse público.

Art. 2º São objetivos do Programa:

- I – orientar os munícipes sobre práticas preventivas ao desaparecimento de crianças e adolescentes;
- II – promover a conscientização da sociedade sobre a proteção integral;
- III – divulgar os procedimentos adequados em caso de desaparecimento.

Art. 3º O Programa terá como principais diretrizes:

- I – a prioridade absoluta dos direitos da criança e do adolescente;
- II – o respeito à dignidade, à privacidade e à autonomia progressiva;
- III – a prevenção como instrumento fundamental de proteção;
- IV – a articulação entre políticas públicas de educação, assistência social, saúde e segurança;
- V – a linguagem clara, inclusiva e adequada às diferentes faixas etárias e contextos sociais.

Art. 4º No âmbito do Programa, o Poder Público Municipal poderá promover ações permanentes de orientação e recomendações aos munícipes, tais como:

- I – manutenção de registros atualizados de identificação de crianças e adolescentes, incluindo fotografias recentes;



- II – diálogo frequente sobre rotinas, deslocamentos e mudanças de percurso;
- III – orientação para que crianças e adolescentes saibam identificar adultos e locais seguros para pedir ajuda;
- IV – memorização de informações básicas de identificação e contato;
- V – atenção ao uso responsável de ambientes digitais e redes sociais;
- VI – acompanhamento, sempre que possível, de atividades externas e trajetos diários;
- VII – orientação para não conversar com estranhos nem aceitar presentes de pessoas desconhecidas;
- VIII – importância de se conhecer os amigos da criança ou adolescente e manter contato com os respectivos responsáveis;
- IX – importância de evitar a publicação, em redes sociais, de fotos da criança ou informações que possam indicar sua rotina;
- X – fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários como fator de proteção.

Art. 5º O Programa contará com campanhas educativas permanentes, ações formativas e materiais informativos, por meio dos quais poderão ser divulgadas ou promovidas as seguintes ações:

- I – palestras, oficinas e rodas de conversa;
- II – distribuição de cartilhas, *folders* e conteúdos digitais;
- III – ações educativas em escolas, unidades de saúde e equipamentos de assistência social;
- IV – canais oficiais de orientação, denúncia e apoio.

Art. 6º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

