Matéria RELCOM 1552/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 02/09/2026 e juntado ao PL 126/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769413.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0126/2026

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador André Santos, que institui o Programa Municipal de Apoio Financeiro para acesso a cursinhos pré-vestibulares e pré-técnicos para estudantes de baixa renda no Município de São Paulo.

De acordo com a proposta, a execução do Programa poderá ocorrer: I - diretamente pelo Poder Executivo; e II - por meio de convênios, termos de colaboração, termos de fomento ou instrumentos congêneres celebrados com organizações da sociedade civil.

Também dispõe que o Poder Executivo definirá em regulamento: I - os critérios de elegibilidade dos estudantes beneficiários; II - os critérios de seleção e habilitação das organizações da sociedade civil parceiras; III - o valor do auxílio financeiro e as formas de repasse; IV - os mecanismos de controle, transparência e prestação de contas; e V - o processo de inscrição, seleção e acompanhamento dos beneficiários.

Segundo a Justificativa, o acesso ao ensino superior e técnico é um direito fundamental, mas muitos estudantes de baixa renda enfrentam dificuldades para alcançar esse objetivo, devido à falta de recursos financeiros para custear os estudos em cursinhos preparatórios. O Programa proposto busca reduzir essa desigualdade.

Do ponto de vista jurídico, nada obsta o prosseguimento da propositura na forma 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 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;

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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 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 no julgamento, em sede de Repercussão Geral, do Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas e no qual se firmou 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)."

Na mesma linha, a posição do Órgão Especial do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar pela constitucionalidade da Lei nº 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, tendo-se concluído, sob o aspecto formal, pela ausência de vícios de iniciativa e pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19/09/2018).

Especificamente sobre o conteúdo da presente propositura, que versa sobre a instituição do Programa Municipal de Apoio Financeiro para acesso a cursinhos pré-vestibulares e pré-técnicos para estudantes de baixa renda no Município, cumpre destacar o seguinte entendimento firmado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao analisar a

Matéria RELCOM 1552/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 02/09/2026 e juntado ao PL 126/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769413.

Matéria RELCOM 1552/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 02/09/2026 e juntado ao PL 126/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769413.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

constitucionalidade da Lei Municipal nº 4.174, de 03 de abril de 2024, do Município de Andradina:

> "DIREITO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.174, de 03 de abril de 2024, do Município de Andradina, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instituição de curso municipal gratuito, com aulas da área de ciências humanas e de exatas referentes ao Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, e dá outras providências. Questão em discussão: Consiste em determinar se a lei invade a competência privativa do Prefeito, ferindo a independência e harmonia entre os Poderes, e se há inconstitucionalidade pela ausência de fonte de custeio e de estimativa de impacto orçamentário e financeiro. Razões de Decidir: a) A criação de curso municipal gratuito preparatório para exame do ENEM, não configura inconstitucionalidade, posto dispor acerca da instituição de política pública de acesso à educação, na esteira do Tema de Repercussão Geral nº 917 do STF. Precedentes. Art. 1º, primeira parte, da norma guerreada que, isolada, à vista do reconhecimento de inconstitucionalidade dos demais dispositivos não deve subsistir. b) Artigo 2º, caput e incisos I a V, são inconstitucionais por invadirem a competência do Executivo na gestão e organização administrativa do Município. c) Ofensa aos artigos 113 do ADCT e 25 da Constituição Estadual. Inocorrência, posto que a falta de dotação orçamentária ou sua previsão genérica na norma não implica em sua inconstitucionalidade, mas tão somente na sua inexequibilidade no exercício em que foi promulgada, consoante precedentes desta Corte. Dispositivo e Tese: Ação julgada procedente Tese de julgamento: 1. A criação de política pública educacional não usurpa competência do Executivo. 2. Determinações específicas sobre gestão administrativa são de competência privativa do Prefeito."
>
> (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 23623533220248260000 São Paulo, Relator: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 16/04/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/04/2025) (grifamos)

Contudo, se por um lado o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa legislativa parlamentar para criar programas e serviços públicos em consonância com o ordenamento jurídico, é certo que o exercício de tal competência é limitado ao estabelecimento de regras de conteúdo geral e abstrato, ou mais programático, sob pena de afronta ao princípio da separação entre os Poderes, consagrado em nossa Constituição Federal.

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

Matéria RELCOM 1552/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 02/09/2026 e juntado ao PL 126/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769413.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

"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 - RoI 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 comorbidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença e 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;

Matéria RELCOM 1552/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 02/09/2026 e juntado ao PL 126/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769413.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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, observadas 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**

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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:

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, grifamos)

Do exposto é possível inferir que, embora ao Poder Legislativo seja conferida a competência para a fixação de diretriz ou norma programática voltada à implantação de determinada política pública, não pode o Parlamento esmiuçar os meios a serem adotados para a consecução dos objetivos da lei proposta, porque, ao fazê-lo, estaria usurpando matéria inserida no âmbito da reserva da administração.

Matéria RELCOM 1552/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 02/09/2026 e juntado ao PL 126/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769413.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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

Durante a tramitação da proposta 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:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0126/2026

Institui o Programa de Apoio Financeiro para acesso a cursinhos pré-vestibulares e pré-técnicos para estudantes de baixa renda, no Município de São Paulo.

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

Art. 1º Fica instituído o Programa de Apoio Financeiro para acesso a cursinhos pré-vestibulares e pré-técnicos, destinado a estudantes de baixa renda residentes no Município de São Paulo.

Art. 2º O Programa de que trata o art. 1º tem como objetivo ampliar as oportunidades de acesso ao ensino superior e técnico para estudantes de baixa renda.

Art. 3º O Poder Executivo definirá em regulamento:

I - os critérios de elegibilidade dos estudantes beneficiários;

II - o valor do auxílio financeiro e as formas de repasse;

III - os mecanismos de controle, transparência e prestação de contas;

Matéria RELCOM 1552/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 02/09/2026 e juntado ao PL 126/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769413.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

IV - o processo de inscrição, seleção e acompanhamento dos beneficiários.

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 1552/2026. Documento assinado digitalmente por JANAINA CONCEICAO PASCHOAL em 02/09/2026 e juntado ao PL 126/2026 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=769413.