CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1.554/2025

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Nobre Vereador André Santos, que cria o sistema de identificação voluntária de estabelecimentos comerciais parceiros do acolhimento a mulheres em situação de risco, no âmbito do Município de São Paulo.

De acordo com o projeto, são objetivos do Programa: i) reconhecer e valorizar estabelecimentos comerciais que, de forma voluntária, se disponham a atuar como ponto seguro de acolhimento inicial; ii) fortalecer a imagem institucional do comércio local como agente de responsabilidade social e comunitária; iii) orientar, de forma simples e objetiva, sobre procedimentos básicos de encaminhamento aos serviços públicos competentes; iv) ampliar a sensação de segurança em áreas comerciais e de grande circulação; v) fomentar a cooperação entre o Poder Público, o setor comercial e a sociedade civil.

Ainda nos termos do projeto, os estabelecimentos participantes poderão receber selo ou identificação visual oficial, conforme regulamentação do Poder Executivo, destacando sua condição de estabelecimento parceiro do programa, para fins de reconhecimento público e valorização social.

A justificativa apresentada registra que, em grandes centros urbanos como São Paulo, estabelecimentos comerciais são espaços de referência comunitária, especialmente em bairros e regiões de grande circulação. Valorizar esse papel significa fortalecer o comércio, ampliar a confiança do consumidor e promover ambientes mais seguros para clientes, trabalhadores e moradores. Assim, o Programa representa uma política pública colaborativa, que protegerá vidas, valorizará o comércio local e fortalecerá a convivência urbana, sem prejuízos, sem riscos e sem imposições.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para seguir em tramitação, uma vez que encontra respaldo na competência legislativa desta Casa.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, Constituição da República).

Cumpre observar que o projeto também possui adequação sob o ponto de vista da iniciativa, pois cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.

A propósito, o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria já inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema. Em tais

Matéria RELCOM 2062/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 29/10/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772647.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

casos, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Nesse sentido, a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que julgou improcedente ação direta de inconstitucionalidade em face de lei municipal instituidora do "Selo Amigo do Idoso", à luz do Tema 917 de Repercussão Geral:

> "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**. I. 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 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 inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada."
>
> (ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/2018, destacamos)

Em consonância com a jurisprudência citada, registram-se ainda, julgados de mesmo teor, acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do Município. As normas objeto das ADIs mencionadas abaixo tratam especificamente da instituição de selos, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

Matéria RELCOM 2062/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 29/10/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772647.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n° 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e **cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica – Ausência de violação à separação de poderes – Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivos** – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte."

(ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, j. 03.04.2019, destacamos)

"DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que **a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.** AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação" constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo."

(ADI nº 2095527-18.2018.8.26.0000, j. 26.09.2018, destacamos)

Matéria RELCOM 2062/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 29/10/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772647.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Resta claro, portanto, que o projeto se encontra em sintonia com o ordenamento jurídico visando incentivar a adoção de uma conduta positiva por parte do comércio no que tange à proteção das mulheres em situação de risco.

Todavia, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: **i)** adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; **ii)** adequar a redação do art. 5º e excluir o art. 7º ,que prevê a regulamentação da lei no prazo de noventa dias, a fim de que o projeto não incida em inconstitucionalidade por violação princípio da harmonia e independência entre os poderes (neste sentido, vide TJSP, ADI nº 2058997-68.2025.8.26.0000).

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.

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 1.554/2025

Cria o sistema de identificação voluntária de estabelecimentos comerciais parceiros do acolhimento a mulheres em situação de risco, no âmbito do Município de São Paulo.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, o sistema de identificação voluntária de estabelecimentos comerciais parceiros do acolhimento a mulheres em situação de risco, com a finalidade de estimular a participação cidadã do comércio local na proteção da vida e na promoção de ambientes urbanos mais seguros.

Parágrafo único. O Programa possui caráter voluntário, preventivo, educativo e cooperativo, não gerando obrigações legais, custos adicionais ou responsabilidades civis aos estabelecimentos participantes.

Art. 2º São objetivos do Programa:

I - reconhecer e valorizar estabelecimentos comerciais que, de forma voluntária, se disponham a atuar como ponto seguro de acolhimento inicial;

Matéria RELCOM 2062/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 29/10/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772647.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

II - fortalecer a imagem institucional do comércio local como agente de responsabilidade social e comunitária;
III - orientar, de forma simples e objetiva, sobre procedimentos básicos de encaminhamento aos serviços públicos competentes;
IV - ampliar a sensação de segurança em áreas comerciais e de grande circulação;
V - fomentar a cooperação entre o Poder Público, o setor comercial e a sociedade civil.

Art. 3º A adesão ao Programa será facultativa, mediante manifestação de interesse do estabelecimento comercial.

§ 1º A participação no Programa não implica:

I - obrigação de intervenção direta em conflitos;
II - retenção de pessoas;
III - exposição do comerciante a risco pessoal;
IV - responsabilidade civil, penal ou administrativa por fatos ocorridos fora do estabelecimento.

§ 2º O papel do estabelecimento limitar-se-á, quando necessário, a:

I - oferecer ambiente seguro e visível;
II - permitir o contato com serviços públicos competentes;
III - adotar postura acolhedora, conforme orientações gerais.

Art. 4º Os estabelecimentos participantes poderão receber selo ou identificação visual oficial, conforme regulamentação do Poder Executivo, destacando sua condição de estabelecimento parceiro do Programa, para fins de reconhecimento público e valorização social.

Art. 5º O Poder Executivo promoverá ações de orientação e divulgação institucional dos estabelecimentos participantes.

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

Matéria RELCOM 2062/2026. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 29/10/2026. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=772647.