



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1500/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0434/21.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Gilberto Nascimento Jr., que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo e Visibilidade ao Acolhimento Familiar, de proteção à criança e ao adolescente, institucionalizado na cidade de São Paulo.

De acordo com o artigo 3º: "O Programa de Incentivo e Visibilidade ao Acolhimento Familiar constitui-se de um conjunto de políticas públicas dedicadas a expandir consideravelmente, através de novos e recorrentes chamamentos públicos, o número de entidades parceiras que coordenarão os serviços de acolhimento familiar nas diversas regiões da cidade."

Sob uma análise estritamente jurídica, o projeto possui condições de prosseguir em tramitação, conforme passa ser doravante exposto.

O projeto encontra fundamento na competência legislativa do Município para dispor sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, I, da Constituição Federal, e no art. 13, I, da Lei Orgânica do Município.

O escopo da propositura é, em síntese, criar regras gerais, de natureza programática, voltadas à promoção de direitos fundamentais de crianças e adolescentes, por meio do incentivo do acolhimento familiar em lugar do institucional. Possui amparo, portanto, na nossa Constituição Federal, que tutela a dignidade da pessoa humana, a promoção do bem comum e a solidariedade, valores que constituem fundamentos e objetivos da República Federativa do Brasil, verbis:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

...

III - a dignidade da pessoa humana;

...

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

...

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Não é demais lembrar que os fundamentos e objetivos fundamentais da República transcritos supra foram positivados com o escopo de resgatar uma enorme dívida social do país com os menos favorecidos, conforme explica, por exemplo, José Murilo de Carvalho:

Mas as maiores dificuldades da área social têm a ver com a persistência das grandes desigualdades sociais que caracterizam o país desde a independência, para não mencionar o período colonial. O Brasil é hoje o oitavo país do mundo em termos de produto interno bruto. No entanto, em termos de renda per capita, é o 34º. Segundo relatório do manco mundial, era o país mais desigual do mundo em 1989, medida a desigualdade pelo índice de Gini. Em 1997, o índice permanecia inalterado (0,6). Pior ainda, segundo dados do Instituto de Pesquisa

Econômica Aplicada (IPEA), a desigualdade econômica cresceu ligeiramente entre 1990 e 1998. Na primeira data, os 50% mais pobres detinham 12,7% da renda nacional, na segunda, 11,2%. De outro lado, os 20% mais ricos tiveram sua parcela de renda aumentada de 62,8% para 63,8% no mesmo período.

(...)

A escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria. (DE CARVALHO, José Murilo. Cidadania no Brasil. O longo caminho, 2001, pgs. 208/209)

Quanto à iniciativa parlamentar para deflagração do processo legislativo de proposições de tal natureza, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, em sede de repercussão geral, a necessidade de interpretação restritiva da cláusula de reserva de iniciativa, reconhecendo a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que determinou a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias (Tema 917).

Destarte, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que, a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar, sejam fixadas diretrizes, ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas. Nesse sentido, os julgados abaixo transcritos:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação. (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16 - negritos acrescentados)

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 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 inexecuibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

...

A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções. (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18 - negritos e grifos acrescentados)

Isto posto, deve-se destacar que a Constituição da República conferiu máxima prioridade à efetivação dos direitos das crianças e adolescentes, conforme expressa redação do art. 227 da Constituição Federal:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à

convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

No mesmo sentido, o artigo 229-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo:

Art. 229-A - O Poder Público Municipal assegurará, em absoluta prioridade, programas que garantam à criança, ao adolescente e ao jovem o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, colocando-os a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Sobre o tema, leciona a autorizada doutrina:

"A proteção à infância, por sua vez, tal como expressamente referida no art. 6º, deve ser compreendida em sentido ampliado, pois a proteção constitucional abarca tanto crianças quanto adolescentes, como se verifica a partir do disposto no art. 227, inserido no Capítulo VII da CF (Da Família, da Criança, do adolescente, do jovem e do idoso), que dispõe no sentido dos deveres de proteção do Estado e da prioridade do atendimento aos direitos da criança, bem como, no § 1º, I, que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, com "aplicação de percentual de recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil, onde novamente se verifica o direito à proteção da maternidade e da criança." SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. Saraiva Educação SA, 2021, pg. 722)

"Ao Estado incumbe ainda promover programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, incluindo prevenção e atendimento especializado aos portadores de deficiência física, sensorial ou mental, dispondo a lei sobre normas que facilitem o seu acesso a logradouros, edifícios públicos e a veículos de transportes coletivos.

A Constituição é minuciosa e redundante na previsão de direitos e situações subjetivas de vantagens das crianças e adolescentes, especificando em relação a eles direitos já consignados para todos em geral, como os direitos previdenciários e trabalhistas, mas estatui importantes normas tutelares dos menores, especialmente dos órfãos e abandonados e dos dependentes de drogas e entorpecentes (art. 227, § 3º). Postula punição severa ao abuso, violência e exploração sexual da criança e do adolescente. (SILVA, José Afonso da. Direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2002, pg. 823).

Assim, decorre a conclusão de o projeto possui compatibilidade com o ordenamento jurídico pátrio, não havendo que se falar em inconstitucionalidade.

Para ser aprovado o projeto dependerá da realização obrigatória de pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação do projeto, bem como do voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa para sua aprovação, nos termos do artigos 41, inciso XI, e 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município.

Assim, esta Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa se pronuncia PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 08/12/2021.

Sandra Tadeu (DEM) - Presidente

Alessandro Guedes (PT) - Relator

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

João Jorge (PSDB)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Rubinho Nunes (PSL)

Sansão Pereira (REPUBLICANOS)

Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/12/2021, p. 75

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).