



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 19/2026

Número do processo (1DOC):	Matéria Legislativa n. 006/2026 Projeto de Lei n. 3.215/2026
Interessado:	Plenário
Assunto:	<i>Institui a política Municipal de apoio à mãe adolescente e dá outras providências.</i>
Dispositivo:	Constitucionalidade e legalidade do PL. Opinião pela aprovação. Submissão às Comissões de Justiça e Redação; Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente e Saúde e Assistência Social. Quórum de maioria simples.

I. RELATÓRIO

1. Trata-se de análise jurídica do **Projeto de Lei (PL) n. 3.215/2026**, de iniciativa do Vereador Dr. Gilberto de Souza Galdino que “*Institui a política municipal de apoio à mãe adolescente e dá outras providências.*”

2. A Mensagem Justificativa esclarece que:

“O presente Projeto de Lei visa atender a uma demanda social de grande relevância em nosso município: a proteção e o amparo às mães adolescentes. A maternidade na adolescência impõe desafios únicos que exigem uma resposta coordenada e eficaz do Poder Público, em conformidade com os princípios da proteção integral e da prioridade absoluta, consagrados no artigo 227 da Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Este projeto não cria apenas um programa, mas uma política pública intersetorial que articula saúde, educação, assistência social e profissionalização. O objetivo é quebrar o ciclo de vulnerabilidade que muitas vezes acompanha a gravidez na adolescência, prevenindo a evasão escolar, promovendo a autonomia financeira e garantindo um desenvolvimento saudável tanto para a mãe quanto para o bebê.

(...)”

3. Vêm os autos para análise quanto à legalidade e constitucionalidade do Projeto.

4. É o relatório do essencial.



II. FUNDAMENTAÇÃO

(i) DA COMPETÊNCIA, INICIATIVA E ESPÉCIE NORMATIVA

5. A matéria tratada no PL insere-se no âmbito da proteção à maternidade, à infância e à adolescência, temas que se enquadram na competência comum e na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal e suplementar dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município:

Constituição Federal:

Art. 23. *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

*II - cuidar da **saúde e assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*

Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:*

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

*XV - **proteção à infância e à juventude**;*

Art. 30. *Compete aos Municípios:*

*I - **legislar** sobre assuntos de interesse local;*

*II - **suplementar** a legislação federal e a estadual no que couber;*

Lei Orgânica do Município

Art. 8º. *Compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe dentre outras atribuições:*

*I - **legislar**;*

*II - **suplementar a legislação federal e a estadual**, no que couber;*

Art. 9º. - *Compete ao Município, em comum com a União e o Estado:*

*II - cuidar da **saúde e assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;*

6. A instituição de política pública voltada ao amparo da mãe adolescente repercute diretamente na organização da rede municipal de saúde, assistência social e educação, caracterizando inequívoco interesse local. A doutrina de Hely Lopes Meirelles confirma que o interesse local abrange toda matéria que repercute de forma imediata na vida municipal, ainda que também interesse ao Estado e à União:

Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse regional ou nacional



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira [...].

Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e imediatamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também, indireta e mediatamente, ao Estado-membro e à União. (MEIRELLES, H. L. Direito Municipal Brasileiro. 22. ed. Salvador: JusPodivm, 2022, p. 108/109, grifei)

7. Desse modo, não há vício quanto à competência legislativa.
8. No que se refere à iniciativa do PL, verifica-se a competência do Vereador, uma vez que a Lei Orgânica (art. 38) e o Regimento Interno (art. 131) preveem a competência comum para apresentação de projetos, **inexistindo reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo.**

Art. 38. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador, Comissão, à Mesa da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Artigo 131 - A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos cidadãos.

9. Nesse aspecto, destaca-se o entendimento da doutrina, segundo a qual o rol das matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo deve ser **interpretado restritivamente**:

(...) “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, como chefe do 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”¹

10. O Supremo Tribunal Federal reiterou esse entendimento ao julgar o Tema 917², em sede de repercussão geral, ressaltando que não agride a separação de poderes em qualquer de suas

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 633.

² STF – ARE 878911, Relator: Min. Renato Rangel Desinano, julgado em 08/10/2025, publicado em 09/10/2025.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

perspectivas norma de iniciativa parlamentar que não atinja o núcleo da reserva de Administração ou da reserva de iniciativa legislativa:

“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.”

11. Portanto, a mera instituição de diretrizes de política pública não configura afronta à reserva de iniciativa.

12. O Tribunal de Justiça de São Paulo reconhece a constitucionalidade de leis municipais de conteúdo semelhante, desde que não imponham medidas administrativas específicas:

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal nº 14.854, de 06 de setembro de 2023, da Cidade de Ribeirão Preto, de iniciativa parlamentar, que "cria e institui o programa 'por uma infância sem racismo', conforme específica e dá outras providências". Não há vício de inconstitucionalidade formal subjetivo, pois a matéria tratada não se encontra no rol daquelas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, ou seja, não constitui reserva de administração. Tese firmada pelo E. Supremo Tribunal Federal, em sede de repercussão geral, no julgamento do tema 917. A simples autorização concedida ao Poder Executivo para promover parcerias públicas ou privadas para a consecução do programa (art. 3º), tampouco padece de inconstitucionalidade, porque apenas faculta tal opção, mas não obriga o Executivo a fazê-lo, não constituindo, da mesma forma, matéria inserida na reserva de administração. Entendimento manifestado pelo E. Supremo Tribunal Federal e por este Col. Órgão Especial em casos semelhantes. No entanto, houve inequívoca ingerência do Poder Legislativo em questão claramente ligada à gestão administrativa do serviço público, ao determinar, no art. 4º, medidas concretas a serem adotadas pela Administração Municipal para atingir o objetivo da lei, a saber, o desenvolvimento do programa de forma cotidiana e sua inserção no planejamento anual do município. Afronta ao princípio da separação de poderes. Violação aos artigos 5º e 47, II e XIV, da Constituição Estadual. Precedentes deste Col. Órgão Especial. Ação parcialmente procedente.³

13. No caso específico deste Projeto, observa-se que suas disposições limitam-se à fixação de diretrizes e objetivos gerais.

³ TJSP – ADI nº 2291783-55.2023.8.26.0000, Rel. Gomes Varjão, julgado em 29/01/2025, publicado em 03/02/2025.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

14. No que se refere ao art. 5º do PL⁴ em análise, invoco o Voto Divergente do julgado acima, da lavra da Des. Marcia Dalla Déa Barone (Voto nº 37.242), para defender que o artigo não invade a esfera da reserva da administração:

(...)

Cabe tecer considerações a respeito dos fundamentos da constitucionalidade do artigo 3º da lei, diante de recente alteração de entendimento quanto ao tema. Mencionado artigo 3º assim dispõe: “Art. 3º - Fica o Poder Público autorizado a fazer parceria (sic) públicas ou privadas para a execução deste Programa.”

(...)

Isso porque o artigo 3º do diploma legal contestado apenas faculta ao Poder Executivo Municipal a celebração de parcerias públicas ou privadas com o intuito de viabilizar o cumprimento do programa objeto da lei, sem qualquer imposição do modo de agir ao Executivo Municipal, de sorte não padecer de inconstitucionalidade por não tratar de matéria inerente à reserva de Administração, como amplamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal, que consignou não haver usurpação da competência privativa do Poder Executivo a mera “opção de a Administração firmar convênios com órgãos de outras esferas da Federação e como com entidade privadas a fim de viabilizar o cumprimento da norma”, como consignado no ARE 1.450.116, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe 04/09/2024.

(...)

O Pretório Excelso já decidiu que “A mera circunstância de uma norma demandar atuação positiva do Poder Executivo não a insere no rol de leis cuja iniciativa é privativa do Chefe do Executivo” (ADI 5126, Tribunal Pleno, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe 18/01/2023).

(...)

Como se observa, mencionados julgados são recentes e refletem a orientação do Supremo Tribunal Federal quanto à mera possibilidade de a lei facultar ao Poder Executivo a celebração de parcerias e/ou convênios a fim de viabilizar o cumprimento da lei sem que tal possibilidade invada tema inerente à reserva de Administração.

15. A escolha da lei ordinária como veículo normativo revela-se adequada, uma vez que o PL não versa sobre matéria reservada à lei complementar.

(ii) DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

16. O PL é materialmente constitucional, pois guarda consonância com a Constituição Federal, a Constituição do Estado de São Paulo e a Lei Orgânica do Município, que impõem ao Estado o dever de assegurar proteção à maternidade e à adolescência com absoluta prioridade:

Constituição Federal

⁴ **Art. 5º.** Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar convênios e parcerias com a iniciativa privada, organizações não governamentais e outras esferas de governo para a consecução dos objetivos desta Lei.



Câmara Municipal de Campo Limpo Paulista

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

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.

§ 1º O Estado promoverá **programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem**, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 277. Cabe ao Poder Público, bem como à família, assegurar à criança, ao adolescente, ao jovem, ao idoso e aos portadores de deficiências, 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 agressão.

Lei Orgânica

Art. 121. O Município executará em sua circunscrição territorial, com recursos da seguridade social consoante normas gerais federais, os programas de ação governamental na área de assistência social, abrangendo:

I - a proteção à família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

Art. 130. O Município com a colaboração da União e do Estado, **prestará assistência social a quem necessitar**, independentemente da contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e aos adolescentes carentes e aos idosos;

17. Importante destacar, ainda, que o PL não cria benefício financeiro direto, nem obrigação imediata de execução orçamentária específica, limitando-se à definição de diretrizes e objetivos gerais.

18. Não se identificam, portanto, vícios de constitucionalidade material.



19. Diante do exposto, e nos termos do Regimento Interno desta Câmara:

a) **OPINA-SE** pela **legalidade e constitucionalidade** do Projeto de Lei apresentado, nos termos da fundamentação apresentada;

b) **INDICA-SE**, por fim, o encaminhamento do PL às Comissões de Justiça e Redação, Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente e Saúde e Assistência Social, nos termos dos artigos 48, inciso I, 51 e 52 do Regimento Interno⁵, pontuando-se que eventual aprovação do Projeto deverá se dar por **maioria simples** dos votos, na forma do art. 186, do instrumento regimental⁶ e do art. 12 da Lei Orgânica⁷.

20. Por oportuno, sublinhe-se que a presente apreciação tomou por base as peças constantes dos autos e restringiu-se aos aspectos jurídicos.

21. À consideração superior.

Campo Limpo Paulista, 02 de março de 2026.

Mariana Lopes Palmiro Rosa
Procuradora Jurídica
OAB/SP n. 259.446

⁵ **Art. 48.** Compete à Comissão de Justiça e Redação: I - manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico.

Art. 51. Compete à Comissão de Educação, Cultura, Esportes e Meio Ambiente opinar sobre os processos referentes à educação, ensino, cultura, patrimônio histórico, esportes, turismo e meio ambiente.

Artigo 52. Compete à Comissão de Saúde e Assistência Social opinar sobre os processos relativos à saúde e higiene públicas e securidade social.

⁶ **Artigo 186.** As deliberações da Câmara serão tomadas sempre por maioria simples de votos, presentes, pelo menos, a maioria absoluta dos membros da Câmara, excetuados os casos expressos nos artigos seguintes.

⁷ **Art. 12.** Salvo disposição em contrário desta Lei Orgânica, as deliberações da Câmara Municipal são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, no mínimo.



VERIFICAÇÃO DAS ASSINATURAS



Código para verificação: B769-89C8-79E9-0B22

Este documento foi assinado digitalmente pelos seguintes signatários nas datas indicadas:



MARIANA LOPES PALMIRO ROSA (CPF 327.XXX.XXX-00) em 02/03/2026 19:21:28 GMT-03:00

Papel: Parte

Emitido por: Sub-Autoridade Certificadora 1Doc (Assinatura 1Doc)

Para verificar a validade das assinaturas, acesse a Central de Verificação por meio do link:

<https://cmcampolimpopaulista.1doc.com.br/verificacao/B769-89C8-79E9-0B22>