CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0064/21.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria da Nobre Vereadora Edir Sales, que dispõe sobre a inclusão social para a doença fibromialgia no Município da São Paulo.

De acordo com o artigo 1°, os órgãos da administração pública municipal, as empresas públicas, empresas concessionárias de serviços públicos e empresas que atuam na área privada ficam obrigadas, durante todo o horário de expediente, a incluir na lista de atendimento preferencial as pessoas com fibromialgia.

O artigo 2°, por sua vez, autoriza as pessoas com fibromialgia a estacionarem veículos automotores em vagas destinadas a pessoas com deficiência.

Já de acordo com o artigo 3°, o Poder Executivo ficará autorizado a realizar parcerias com organizações sociais sem fins lucrativos, com atuação relacionada à fibromialgia.

Nos termos da justificativa, a fibromialgia acarreta severas restrições no cotidiano dos pacientes e o seu tratamento implica o consumo de consideráveis recursos financeiros e dispêndio de tempo. Nesse contexto, a propositura possui o escopo de minimizar o sofrimento produzido pela doença a melhorar a qualidade de vida dos munícipes.

Sob o estrito aspecto da legalidade, o projeto reúne condições de prosseguir em tramitação, na forma do substitutivo ao final proposto.

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica de São Paulo, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, não se tratando na hipótese de matéria de iniciativa privativa do Prefeito.



**Matéria RELCOM 792/2021. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 22/06/2021 e juntado ao PL 64/2021 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=306919.**

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Ademais, a proposta insere-se no âmbito da competência municipal para legislar sobre assuntos predominantemente locais, com fundamento no art. 30, I, da Constituição Federal, e art. 13, I, da Lei Orgânica Municipal, e encontra seu fundamento, dentre outros, no poder de polícia administrativa do Município, conforme veremos a seguir.

Segundo dispõe o art. 78 do Código Tributário Nacional:

> *Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.*

Hely Lopes Meirelles, ao comentar sobre a polícia administrativa das atividades urbanas, ensina *que "tal poder é inerente ao Município para a ordenação da vida urbana nas suas exigências de segurança, higiene, sossego e bem-estar da coletividade. Por isso, a jurisprudência tem consagrado reiteradamente a validade de tal regulamentação e das respectivas sanções como legítima expressão do interesse local*" (*in* "Direito Municipal Brasileiro", 6ª edição, Malheiros Ed., pág. 363).

O art. 160, I e III, da Lei Orgânica, por sua vez, estabelece que o Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras atribuições, fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao bem estar da população.

Assim, em relação ao comando direcionado às pessoas jurídicas de direito privado, a propositura encontra-se amparada no poder de polícia urbana e gerência da ordem econômica local.



**Matéria RELCOM 792/2021. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 22/06/2021 e juntado ao PL 64/2021 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=306919.**

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Importa realçar, outrossim, que recentemente o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a constitucionalidade de lei com conteúdo semelhante editada por iniciativa parlamentar no Município de Jundiaí:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal n° 7.681, de 6 de junho de 2011, de iniciativa parlamentar, que prevê a reserva de cotas de mesas para idosos, gestantes e deficientes, em restaurantes e estabelecimentos similares no âmbito do Município de Jundiaí - Lei em comento que tão somente cuidou de regular matéria de interesse predominantemente local e também atinente à proteção e garantia de direitos de portadores de deficiência física e pessoas com mobilidade reduzida, nos exatos limites das atribuições expressamente conferidas aos municípios pelos arts. 23, II, e 30, I, da CF - Inocorrência, outrossim, de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2°, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que apenas impõe obrigações a particulares e não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Precedentes desta Corte - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0265028-14.2012.8.26.0000; Relator (a): Paulo Dimas Mascaretti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 26/06/2013; Data de Registro: 04/07/2013)

No que toca à obrigação das pessoas jurídicas de direito público, a previsão mostra-se consentânea como medida de igualdade e de atendimento ao interesse público consubstanciado na promoção da saúde pública e preservando a dignidade de pessoas que



Matéria RELCOM 792/2021. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 22/06/2021 e juntado ao PL 64/2021 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=306919.

Matéria RELCOM 792/2021. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 22/06/2021 e juntado ao PL 64/2021 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=306919.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

não podem enfrentar longos períodos de espera sem ter de suportar intenso sofrimento físico.

Além disso, o conteúdo do projeto que se pretende aprovar está em perfeita consonância com os fins sociais que orientaram a edição da lei municipal nº 14.029, de 13 de julho de 2005, que dispõe sobre a proteção e defesa do usuário do serviço público do Município de São Paulo. Note-se que referida lei já assegurava o atendimento por ordem de chegada e com prioridade para idosos, grávidas, doentes e pessoas com deficiência.

Especificamente quanto ao conteúdo do artigo 3, deve-se destacar, porém, que a celebração de parcerias entre o Município de São Paulo e entidades da sociedade civil constitui ato privativo do Exmo. Sr. Prefeito, nos termos do artigo 70, I, da Lei Orgânica do Município.

Cumpre consignar, nesse contexto, que o fato de o texto veicular autorização ao Executivo não consistir terminologicamente em uma determinação, não retira sua natureza impositiva e não sana o vício de iniciativa, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente.

Exatamente neste sentido encontramos as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

> *Autorizativa é a "lei" que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.*
>
> *Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é*

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

*inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (extraído da página http://www.srbarros.com.br, acesso em 19/05/09, grifamos)*

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo acolhe o mesmo entendimento:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ATO NORMATIVO MUNICIPAL DE INICIATIVA DE VEREADOR E QUE DISPÕE SOBRE AUTORIZAÇÃO AO EXECUTIVO PARA A CRIAÇÃO DE DOIS TURNOS DE TRABALHO NAS CRECHES MUNICIPAIS (...)*

*No quanto o cenário dos autos apresenta, o Legislativo Municipal, ao arrepio do mandamento constitucional, interferiu em matéria privativa do Chefe do Executivo, o que não poderia ocorrer.*

*Nem se diga que por se tratar de mera lei autorizativa, estaria superado o vício, porquanto as chamadas "autorizações" são, em verdade, determinações, implicando, sem sombra de dúvida, usurpação da competência material do Executivo. (ADI 164.819-0/5-00, julg. 22/10/08, grifamos)*

Nesse sentido é o Precedente Regimental nº 02/93 que, fundamentado na violação do Princípio da Separação entre os Poderes, concluiu pela necessidade de restituir os projetos autorizativos impróprios ao autor, nos termos do art. 212, inciso I, do Regimento Interno.



Matéria RELCOM 792/2021. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 22/06/2021 e juntado ao PL 64/2021 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=306919.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Dessa forma, esse aspecto do projeto, constante no artigo 3°, não encontra suporte jurídico.

O Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação exclusiva do Sr. Prefeito, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2° da Constituição Federal, no art. 5° da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6° da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Quanto ao mais, consigna-se que a aprovação do presente projeto de lei depende do voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Câmara Municipal, nos termos do art. 40, § 3º, XII da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do **Substitutivo** a seguir proposto com a finalidade de (i) adaptar a redação legislativa às regras previstas na Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das normas; (ii) prever a aplicação de sanção, em caso de descumprimento, por se tratar de medida imprescindível para a efetividade das normas que regulam o exercício do poder de polícia; e, (iii) excluir a previsão que autoriza o Poder Executivo a celebrar parcerias com pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, que possuam atuação relacionada à fibromialgia, por se tratar de texto que prevê a positivação de norma autorizativa imprópria e, portanto, incompatível com o ordenamento jurídico pátrio.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0064/21

*Dispõe sobre a inclusão social para a doença fibromialgia no Município de São Paulo*

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica assegurado o atendimento preferencial, durante todo o horário de expediente, às pessoas com fibromialgia, nos estabelecimentos pertencentes a:

I - órgãos da administração pública municipal direta e indireta;



Matéria RELCOM 792/2021. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 22/06/2021 e juntado ao PL 64/2021 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=306919.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

II - empresas concessionárias de serviços públicos; e

III - empresas privadas que realizem atendimento ao público.

Parágrafo Único. As empresas que recebam pagamentos de boletos, inclusive de bancos e contas de consumo, deverão estender o atendimento preferencial às pessoas com fibromialgia.

Art. 2º As pessoas com fibromialgia ficam autorizadas a estacionarem veículos automotores em vagas já destinadas a pessoas com deficiência.

§ 1° A identificação das pessoas com fibromialgia, para os fins desta lei, se dará por meio de cartão de identificação para o uso em filas e cartão para estacionamento.

§ 2° A Administração Municipal deverá assegurar o acesso a tais cartões, promovendo ampla divulgação, na forma da regulamentação do Poder Executivo.

Art. 3º O descumprimento desta lei sujeitará o estabelecimento infrator, pessoa jurídica de direito privado, à multa de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), que será aplicada em dobro na reincidência.

§ 1º Para efeito do disposto no caput, não se considera reincidência a nova autuação promovida antes do transcurso de 30 (trinta) dias contados da lavratura da primeira.

§ 2º O valor da multa de que trata o “caput” deste artigo será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção este índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

§ 3º O descumprimento desta lei em órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional ensejará a notificação, à chefia do setor competente, para que seja instaurado o procedimento administrativo cabível para apuração de falta e aplicação de sanção disciplinar, se for o caso.

Art. 4º As despesas decorrentes com a execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.



**Matéria RELCOM 792/2021. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 22/06/2021 e juntado ao PL 64/2021 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=306919.**

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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



**Matéria RELCOM 792/2021. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 22/06/2021 e juntado ao PL 64/2021 por CARLOS ALBERTO Q. BEZERRA JR.. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=306919.**