CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0620/18.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa das nobres Vereadoras Sâmia Bomfim e Luana Alves, que dispõe sobre o pré-natal masculino no Município de São Paulo.

O projeto reúne condições de prosseguir em sua tramitação, na forma do Substitutivo ao final apresentado.

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, ressaltando-se que na forma do substitutivo ao final apresentado não se trata de matéria de iniciativa privativa do Prefeito.

Inicialmente, há que se observar que 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 em nosso ordenamento 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 estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja 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).

Cabe observar ainda que esse entendimento de que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente foi proferido pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas e onde foi discutida a questão de projeto de lei de iniciativa parlamentar criar despesa para a Administração Pública, tendo firmada 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)." Somente nessas hipóteses, "ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319054.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa." Destacamos

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca a proteção da saúde do homem, afinando-se com o dever constitucional do Poder Público de **promover ações voltadas à redução do risco da doença** (art. 196 da Constituição Federal). E esse dever incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal preceitua competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre defesa da saúde (art. 23, II) e aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

Nesse diapasão, a Constituição do Estado de São Paulo, no exercício do poder constituinte derivado decorrente, dispõe também que a saúde é direito de todos e dever do Estado, cabendo aos Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirem o direito à saúde mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos (art. 219). Diz ainda a Carta Bandeirante que as ações e os serviços de saúde são de relevância pública, abrangendo regulamentação, fiscalização e controle (art. 220). A Lei Orgânica do Município, a seu turno, não só reproduz o dever do Poder Público assegurar a saúde como direito de todos (art. 212) como discrimina as formas de garanti-la com a participação da comunidade (art. 213).

Ao estruturar ações e serviços de saúde, a Lei Maior preceituou que se fizesse de forma integrada, numa rede regionalizada e hierarquizada, constituindo um sistema único, organizado de acordo com as diretrizes de descentralização, com direção única em cada esfera de governo; atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e participação da comunidade (art. 198). Ancorado nesse dispositivo constitucional, a Lei Federal 8.080/90 instituiu o chamado Sistema Único de Saúde (SUS), que compreende o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais.

A União, enquanto coordenadora nacional do SUS, por meio do Ministério da Saúde, editou a Portaria 1.944/09, que institui a **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem (PNAISH)**, que tem como objetivo promover a melhoria das condições de saúde da população masculina brasileira, contribuindo, de modo efetivo, para a redução da morbidade e da mortalidade dessa população, por meio do enfrentamento racional dos fatores de risco e mediante a facilitação ao acesso, às ações e aos serviços de assistência integral à saúde. Posteriormente, a Portaria 1.474/17 incluiu na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses/Próteses e Materiais Especiais do SUS o procedimento **"03.01.01.023-4 - CONSULTA PRÉ-NATAL DO PARCEIRO"**, que consiste em avaliação do estado geral de saúde do pai/parceiro, devendo ser solicitado os exames de rotina de acordo com os protocolos estabelecidos pelo Ministério da Saúde, testes rápidos, atualização do cartão de vacinas (conforme

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319054.

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319054.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

calendário nacional de vacinação), orientações sobre a gravidez, parto, pós-parto, amamentação e direitos do pai/parceiro.

Nesse contexto, a presente propositura, buscando dar concretude à PNAISH, mais especificamente ao pré-natal do parceiro, tem o nítido intuito de fazer o Município de São Paulo exercer a competência consubstanciada no art. 18, XII, da Lei Federal 8.080/90, qual seja, a de **"normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação"**. Assim, não se vislumbra qualquer entrave à iniciativa de se legislar sobre a forma de efetivação de uma política nacional de saúde nesta localidade.

Por fim, cumpre observar que o pretendido pela propositura – que é aprimorar a prestação de um serviço relacionado à saúde – encontra amparo na existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Os arestos abaixo reproduzidos, espelham este entendimento:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.399, de 12 de novembro de 2018 (fl. 24), **de iniciativa parlamentar, dispondo sobre o agendamento telefônico de consultas para pacientes idosos e pessoas com necessidades especiais**, já cadastrados nas Unidades Básicas de Saúde do Município e dá outras providências. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal. **Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes**. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade para o mesmo exercício. Precedentes Ação improcedente. (ADIN nº 2.193.499-51.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, j. 05/02/2020). Destacamos.
>
> EMENTA - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 2.803, de 10 de julho de 2017, do Município de Palmital, que **possibilita o agendamento telefônico de consultas médicas** de idosos, deficientes e gestantes em unidades municipais de saúde - Violação aos artigos 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, a e 174 cumulados com o art. 144, todos da Constituição Estadual Falta de indicação da fonte de custeio para a consecução da norma não implique no decreto de procedência (eis que, quando muito, impede a sua exequibilidade no ano em que editada) - **Possibilidade de agendamento por telefone, que atende o princípio da eficiência da Administração Pública e dá ao seu usuário tratamento humanizado, em obediência ao princípio da igualdade material** - Situação diametralmente oposta àquela expressa na norma do parágrafo único do artigo 3º que cria nova atribuição ao Poder Executivo, ofendendo a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal Conceitos expressos no artigo 2º da norma não confrontam a legislação constitucional, mas com ela se harmonizam - Artigo 4º da Lei impugnada que

autuado por Sandra Tadeu em 03/09/2021 12:28:29.

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319054.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

concretiza o princípio da publicidade, atendendo seu caráter social e interesse público, sem necessidade de gastos suplementares para sua implantação - Reconhecimento de invasão da esfera privativa de competência do Prefeito Municipal de Palmital em relação ao parágrafo único do artigo 3º, da norma vergastada, com violação ao princípio da reserva da administração, na forma do disposto nos artigos 5º e 47, II, XI e XIV, da Constituição Bandeirante (aplicáveis ao Municípios, por força do art. 144 da Carta Paulista) Ação parcialmente procedente. (ADIN Nº 2169545-44.2017.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, j. 25/07/2018). Destacamos.

Nessa linha, no que diz respeito a leis referentes à saúde, o Supremo Tribunal Federal já se pronunciou:

> *"EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOA COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA.* ***ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º).***
> *1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e", da CF).* ***Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras).***
> *2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, "b", da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.*
> *3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel.*

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): "Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)".

4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF).

5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de "pessoas com deficiência", com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral – "pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras" – sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas.

6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina."

(STF, Pleno, ADI 5.293/SC, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 08.11.2017) (grifos nossos).

Também vale destacar a decisão monocrática do Min. Alexandre de Moraes, proferida em 16.08.2018 nos autos do Recurso Extraordinário 1.152.382/SP. Entendeu o magistrado que lei que não regula matéria estritamente administrativa não está afeta ao Chefe do Executivo:

*"**A Lei Municipal nº 5.041/2016 versa tema de interesse geral da população, com vistas à 'proteção e defesa da saúde pública', na forma dos artigos 23, inciso II, e 30, incisos I e II, da Carta Magna, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa**, cuja iniciativa é afeta com exclusividade ao Prefeito Municipal; assim, poderia mesmo*

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319054.

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=319054.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

decorrer de proposta parlamentar, tratando-se de questão de competência comum dos poderes Legislativo e Executivo.

Na verdade, a obrigação decorrente do ato normativo é providência necessária e mesmo imprescindível para o bom desenvolvimento da aprendizagem dos alunos, evitando que seu desempenho em sala de aula seja prejudicado em razão de alguma deficiência visual; destarte, o objeto da Lei Municipal nº 5.041/2016 não tem qualquer relação com matéria relativa a atos de gestão e organização da Administração, prevista no artigo 47, incisos II e XIV, da Constituição Estadual, afastando eventual usurpação de competência exclusiva do Chefe do Executivo.

Não colhe, daí, o argumento de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, arredando, por conseguinte, a alardeada afronta ao princípio constitucional da separação dos Poderes, bem como aos invocados artigos 5º, 24, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da mesma Carta Bandeirante.

Inicialmente, não há indicação concreta de que a obrigação prevista na lei contestada implicaria no aumento de despesa do ente público local, ao estabelecer encargo ao Poder Executivo; é notória a existência de vários programas de saúde escolar implantados na rede pública de ensino que demandam a intervenção da Administração Municipal, inexistindo clara evidência de que a realização dos exames oftalmológicos previstos na Lei Municipal nº 5.041/2016 irá ensejar novos dispêndios pelos cofres públicos locais.

Ademais, ainda que assim não fosse, a simples indicação genérica da respectiva fonte de custeio na legislação atacada não importa, por si só, na alegada afronta ao preceito do artigo 25 da Constituição Estadual e a consequente inconstitucionalidade da norma, podendo apenas, eventualmente, importar em sua inexequibilidade no mesmo exercício orçamentário em que foi promulgada."

Pois bem, no julgamento do ARE 878.911 RG (Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 11/10/2016, Tema 917), sob a sistemática da repercussão geral, que tratou de lei municipal que

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas
públicas, o Relator assim se pronunciou:
'Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).
No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.'"
(grifos nossos).

Por fim, ressalte-se que a proposta não incide em vício de iniciativa na medida em que não cogita da criação de novo serviço público, apenas institui regra geral sobre a prestação desse serviço público, norteada pelo interesse público.

Para ser aprovada, a propositura 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, somos **PELA LEGALIDADE**.

No entanto, faz-se necessário a apresentação de Substitutivo para: i) adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa segundo os preceitos da Lei Complementar nº 95/98, bem como para conferir-lhe contornos mais programáticos e assim, afastar a incidência do vício de iniciativa; ii) suprimir as alíneas "a", "j", "k" e "l" do inciso II que, ao atribuírem ao Executivo a prática de atos concretos, violam o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, ressaltando que no tocante ao disposto na alínea "l" a matéria já se encontra abrangida de forma genérica pelo inciso I; iii) suprimir o art. 3º que dispõe sobre a criação de abono para as faltas ao trabalho de servidores públicos municipais que tenham se ausentado para acompanhar a esposa ou companheira durante a realização dos exames pré-natais e, assim, versa sobre regime jurídico de servidor, matéria de iniciativa legislativa privativa do Executivo nos termos do art. 37, § 2º, III da LOM; iv) suprimir determinação ao Executivo para

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319054.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

regulamentar a lei no prazo de 60 (sessenta) dias, tendo em vista entendimento jurisprudencial no sentido de que tal dispositivo viola o princípio da independência e harmonia entre os Poderes.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 620/2018.

Dispõe sobre o Pré-Natal Masculino no Município de São Paulo, e dá outras providências

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

Art. 1° Esta Lei dispõe sobre o Pré-Natal Masculino no Município de São Paulo, voltado à consecução das seguintes diretrizes:

I – estimular a participação dos genitores no acompanhamento e exames pré-natais da rede pública e privada de saúde, buscando a paternidade responsável, presente e cuidadora;

II - facilitar e estimular o acesso do homem às ações e serviços de saúde;

III – estimular a integração do trinômio: pai ou parceiro/mãe/filho;

IV - fortalecer e apoiar as famílias, ampliando o envolvimento dos homens no cuidado com a mãe, o bebê e o adolescente;

V - estimular a paternidade afetiva que tem importante impacto no desenvolvimento físico, emocional e social dos filhos;

VI – oportunizar a realização de exames de sorologia para hepatite B e C, HIV e sífilis, buscando uma maior aderência ao tratamento da sífilis e do HIV para redução da transmissão para o bebê;

VII - estimular o autocuidado, contribuindo para a redução das doenças agudas e/ou crônicas, bem como da mortalidade, propiciando melhora da qualidade de vida;

VIII – aprimorar a qualidade da assistência prestada ao parto e ao recém-nascido;

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319054.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

IX - buscar desenvolver um trabalho educativo no pós-parto imediato, junto às mães e os pais e/ou parceiros, visando estimular o aleitamento materno, a imunização, a dosagem do PKU-T4 (TESTE DO PEZINHO), dentre outros;

Parágrafo único. O pré-natal masculino levará em conta, principalmente, a realidade socioeconômica dos envolvidos na parentalidade.

Art. 2° Ao pai ou parceiro da gestante deverá ser oferecido exame de sorologia para hepatite B e C, HIV e sífilis, bem como para a detecção de diabetes e níveis de colesterol, e seus respectivos tratamentos.

Art. 3° As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4° Esta lei entra em vigor a partir da data de sua publicação.

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

Matéria RELCOM 1251/2021. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 18/08/2021 e juntado ao PL 620/2018 por Sandra Tadeu. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=319054.