CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0327-21

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0327/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos nobres Vereadores Cris Monteiro e Daniel Annenberg, que institui a campanha informativa para empresas sobre Epilepsia.

O texto contém dispositivos que definem uma série de objetivos, tais como: i) levar informações sobre a epilepsia para empresas a fim de diminuir o estigma sobre a doença; ii) encorajar a contratação de pessoas com epilepsia; e iii) promover a educação de empresários(as), dirigentes, funcionários(as) e outros prestadores de serviços que exerçam atividades regulares na empresa, sobre como agir diante de um episódio convulsivo devido à epilepsia.

Além disso, o projeto estabelece que o Executivo deverá empenhar esforços para coleta de dados acerca da epilepsia no ambiente de trabalho, de forma a balizar políticas públicas futuras, nas Secretarias responsáveis, a fim de integrar essas pessoas, bem como a autorização para celebrar parcerias, intercâmbios e convênios com organizações não governamentais, empresas, Universidades e órgãos Federais, Estaduais ou Municipais sobre Epilepsia, observadas as disposições legais pertinentes.

Na forma do Substitutivo ao final proposto, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.

Segundo o doutrinador Hely Lopes Meirelles (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. Atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014), as “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

Matéria RELCOM 270/2022. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 28/03/2022 e juntado ao PL 327/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=367063.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0327-21

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" (p. 633).

De se ressaltar ainda que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto cabe 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,

Matéria RELCOM 270/2022. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 28/03/2022 e juntado ao PL 327/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=367063.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0327-21

o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo firmado 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 iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

Esse entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP, ao julgar pela constitucionalidade da Lei 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado sob o aspecto formal pela ausência de vícios pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio e de iniciativa. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca promover ações voltadas a eliminar preconceitos sobre a epilepsia e os trabalhadores acometidos por essa doença e, ainda, o promover a informação sobre as melhores formas de atuação diante de um episódio convulsivo devido a doença, sobretudo no ambiente de trabalho.

Volta-se, portanto, à proteção da saúde afinando-se com o dever constitucional consagrado no 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

Matéria RELCOM 270/2022. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 28/03/2022 e juntado ao PL 327/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=367063.

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 de o 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).

Por fim, cumpre observar que o pretendido pela propositura – que é aprimorar a prestação de um serviço relacionado à saúde – encontra amparo na 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.*

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

Matéria RELCOM 270/2022. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 28/03/2022 e juntado ao PL 327/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=367063.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0327-21

"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. 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

Matéria RELCOM 270/2022. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 28/03/2022 e juntado ao PL 327/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=367063.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0327-21

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).

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) conferir a norma contornos mais gerais e abstratos, afastando o vício de iniciativa e adequando-a aos ditames da Lei Complementar 95/98; ii) suprimir do art. 3º a realização do ato concreto de distribuir material informativo sobre o tema; e iii) suprimir o art. 5º da propositura por dispor

Matéria RELCOM 270/2022. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 28/03/2022 e juntado ao PL 327/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=367063.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0327-21

sobre a celebração de parcerias, intercâmbios e convênios com organizações não governamentais, empresas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 327/2021.

Institui a Campanha Informativa para Empresas sobre Epilepsia.

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

Art. 1° Fica criada no Município de São Paulo a Campanha Informativa para Empresas sobre Epilepsia, a ser realizada na semana em que acontece o Dia Nacional da Conscientização da Epilepsia, celebrado no dia 9 de setembro.

Art. 2º A Campanha Informativa para Empresas sobre Epilepsia tem como objetivos:

I - levar informações sobre a epilepsia para empresas a fim de diminuir o estigma sobre a doença.

II - encorajar a contratação de pessoas com epilepsia.

III - promover a educação de empresários, dirigentes, funcionários e outros prestadores de serviços que exerçam atividades regulares na empresa, sobre como agir diante de um episódio convulsivo devido à epilepsia.

IV - integrar os atores acima, de forma a garantir a construção de um ambiente de trabalho sustentável.

Matéria RELCOM 270/2022. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 28/03/2022 e juntado ao PL 327/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=367063.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0327-21

Art. 3º Para a Campanha Informativa para Empresas sobre Epilepsia poderão ser realizadas palestras e eventos em parceria com empresas e organizações da sociedade civil, tanto no setor público quanto no setor privado.

Art. 4º O Poder Executivo deverá empenhar esforços para coleta de dados acerca da epilepsia no ambiente de trabalho, de forma a balizar políticas públicas futuras, a fim de integrar essas pessoas e eliminar estigmas e preconceitos, tanto no ambiente público quanto privado.

Art. 5° As despesas decorrentes da execução desta lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6° Esta lei entra em vigor a partir da data de sua publicação.

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

Matéria RELCOM 270/2022. Documento assinado digitalmente por RUBENS ALBERTO GATTI NUNES em 28/03/2022 e juntado ao PL 327/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?plID=367063.