CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0876-21

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0876/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Erika Hilton, que autoriza o Poder Público Municipal a produzir campanhas de promoção, acesso, proteção e recuperação em saúde de forma traduzida em materiais multilíngues, a serem divulgadas em regiões do Município de São Paulo onde seja identificada alta concentração de população imigrante.

Nos termos da propositura, serão contempladas nas campanhas "as informações relativas às políticas públicas municipais focadas em saúde, como os mutirões organizados pelo Poder Público Municipal, as campanhas de vacinação, saúde mental e atendimento psicossocial, as redes de assistência farmacêutica, os serviços de referência e outras atuações".

Na forma do Substitutivo ao final proposto, a propositura reúne condições para seguir em tramitação.

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 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

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.

autuado por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA em 06/05/2022 07:25:26.

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. 27.01.2021).

Nesse aspecto, 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).

Esse entendimento do STF foi adotado no julgamento, em sede de repercussão geral, do Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo-se 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*

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.

autuado por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA em 06/05/2022 07:25:26.



CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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 nº 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança em creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, tendo se pronunciado 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 aspecto de fundo, a propositura sob análise busca instituir campanhas que promovam a efetiva acessibilidade de imigrantes à saúde. Volta-se, portanto, à proteção da universalidade do direito à saúde – "direito de todos e dever do Estado", em linha com o art. 196 da Constituição Federal. Esse dever incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal atribui 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 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).

Releva notar ainda a sintonia do projeto com as diretrizes da Lei Municipal nº 16.478, de 8 de julho de 2016, que institui a Política Municipal para a População Imigrante. *In verbis*:

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0876-21

Art. 3º São diretrizes da atuação do Poder Público na implementação da Política Municipal para a População Imigrante:

.....

IV - garantir acessibilidade aos serviços públicos, facilitando a identificação do imigrante por meio dos documentos de que for portador;

V - divulgar informações sobre os serviços públicos municipais direcionadas à população imigrante, com distribuição de materiais acessíveis;

.....

(grifos acrescentados)

Aliás, o Decreto Municipal nº 57.533, de 15 de dezembro de 2016, que regulamenta a Lei nº 16.478/2016, prevê a realização de campanhas de saúde em prol da população imigrante, nos seguintes termos:

Art. 14. Cabe à Secretaria Municipal da Saúde – SMS promover o acesso à saúde culturalmente adequado para toda a população imigrante, independentemente de sua situação imigratória e documental, conforme estabelece a Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, segundo as seguintes diretrizes:

I - promover a assistência de saúde em sua integralidade, articulando ações e serviços preventivos e curativos individuais e coletivos em saúde física e mental, atentando-se às especificidades culturais e religiosas dos imigrantes em suas diferentes fases da vida;

II - proporcionar atenção e cuidado específico aos grupos vulneráveis com necessidade de atendimento especial oriunda do processo de deslocamento ou das condições de vida no país;

III - desenvolver planos e programas de saúde que contemplem as especificidades da saúde dos imigrantes, relacionados aos diferentes perfis epidemiológicos e à abrangência do sistema de saúde de seus países de origem, inclusive em saúde preventiva;

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0876-21

IV - fornecer atenção integral à saúde da mulher imigrante, realizando planos e programas de atenção, promoção e respeito aos seus direitos sexuais e reprodutivos, levando em consideração sua diversidade em todas as fases do ciclo da vida, inclusive com promoção do parto humanizado e intercultural, por meio da ampliação das casas de parto, sua preparação para o atendimento a imigrantes e de ações de prevenção e combate à violência obstétrica;

V - realizar ações de promoção da saúde voltadas para a população imigrante, com campanhas de informação adaptadas em termos linguísticos e culturais, nos termos do artigo 3º, inciso V, da Lei nº 16.478, de 2016, inclusive diretamente com as comunidades;

VI - estimular a contratação de agentes comunitários de saúde imigrantes, cujo conhecimento das comunidades deverá fortalecer as demais ações na área de saúde, sem prejuízo da contratação de profissionais imigrantes para todas as carreiras de saúde.

Muito embora o tema já tenha previsão em Decreto do Município, nada impede, do ponto de vista jurídico, a sua previsão em texto de lei, em reforço às diretrizes estabelecidas pela Lei nº 16.478/2016.

Outrossim, cumpre observar que o pretendido pela propositura – aprimorar o acesso da população imigrante 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:

*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***

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0876-21

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 – grifos e negritos acrescentados)

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.

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0876-21

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 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 e negritos acrescentados)

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. Com efeito, apenas institui regra geral sobre a prestação desse serviço público, norteada pelo interesse público.

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.

autuado por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA em 06/05/2022 07:25:26.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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**, na forma do Substitutivo abaixo proposto, com vistas a dar contornos mais gerais e abstratos ao projeto e adequar sua redação aos ditames da Lei Complementar nº 95/98.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 876/2021.

Institui campanhas de saúde por meio de materiais multilíngues para a população imigrante.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º São instituídas campanhas de promoção, acesso, proteção e recuperação em saúde de forma traduzida em materiais multilíngues, a serem feitas em regiões do Município de São Paulo onde haja alta concentração de população imigrante.

Parágrafo único. As campanhas divulgarão informações sobre políticas públicas municipais de saúde, como os mutirões organizados pelo Poder Público Municipal, as campanhas de vacinação, saúde mental e atendimento psicossocial, as redes de assistência farmacêutica, serviços de referência e outras atuações.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PI0876-21

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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

Matéria RELCOM 511/2022. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 26/04/2022 e juntado ao PL 876/2021 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=374007.