



PI0273-22

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0273/22.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Sidney Cruz, que institui a Campanha de Conscientização sobre a Depressão na Infância e na Adolescência no Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, são diretrizes da campanha: (i) divulgação dos sintomas mais comuns; (ii) incentivo à busca de atendimento por profissional especializado; (iii) disponibilização de informações sobre os tratamentos psicológicos e médicos disponíveis; (iv) estímulo à parceria entre família e escola.

De acordo com a justificativa, estudos da OMS mostram um grande crescimento nos quadros de depressão entre crianças e adolescentes, sendo necessário desenvolver políticas públicas de atenção à saúde mental desde à infância.

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 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).



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0273-22

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 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 de conscientização que proporcionem maior acesso de crianças e adolescentes a tratamentos voltados à saúde mental. Em última análise, trata-se de promover o direito universal à saúde, que na forma do artigo 196 da Constituição da República, constitui “direito de todos e dever do Estado”. 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0273-22

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*:

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)

Outrossim, cumpre observar que o pretendido pela propositura – aprimorar o acesso de crianças e adolescentes a tratamentos voltados à saúde mental – 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 interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Fonte de custeio. Ausência de indicação ou indicação genérica não**



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0273-22

torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade 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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0273-22

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, norteadas pelo interesse público.

Para ser aprovada, a proposição depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município, devendo ser convocadas pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a tramitação do projeto por força do art. 41, XI, também da Lei Orgânica Municipal.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo abaixo proposto, com vistas a compatibilizar a redação aos ditames da Lei Complementar nº 95/98, de forma alterar a lei municipal nº 17.713, de 9 de novembro de 2021, que institui a Campanha Permanente de Conscientização da Depressão Infantil e na adolescência no âmbito do Município de São Paulo.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA
E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 273/2022.

Altera a lei 17.713, de 9 de novembro de 2021, que institui a Campanha Permanente de Conscientização da Depressão Infantil e na Adolescência no



PI0273-22

*âmbito municipal, para
acrescentar suas diretrizes.*

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Acrescenta o artigo 1º-A, à lei 17.713, de 9 de novembro de 2021, com a seguinte redação:

“Art. 1º-A. São diretrizes da campanha:

I - a divulgação dos sintomas mais comuns, como:

- a) sono instável;
- b) irritabilidade repentina;
- c) alteração nos hábitos alimentares;
- d) cansaço constante ou apatia;
- e) hipoatividade ou hiperatividade;
- f) choro excessivo, medo frequente ou pânico;
- g) retraimento social;
- h) queda no rendimento escolar;
- i) outros relatados pela literatura de medicina e psicologia.

II – o incentivo à busca de atendimento por profissional especializado, para obtenção de correto diagnóstico e tratamento;

III - a disponibilização de informações sobre os tratamentos psicológicos e médicos disponíveis; e



PI0273-22

IV - o estímulo à parceria entre família e escola para oferecer o suporte necessário a crianças e adolescentes acometidos pela depressão.” (NR)

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

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

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