



PI0077-21

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0077/21.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Cris Monteiro, que institui no município de São Paulo a Política de Diretrizes e Campanha de Conscientização às Pessoas com Doenças Autoimunes Dermatológicas.

A proposta estabelece que doenças autoimunes dermatológicas correspondem a um grupo de desordens que, em comum, apresentam como fator desencadeante o ataque ao sistema imunológico, a partir da produção de anticorpos que agredem o próprio organismo e cujo órgão afetado pela desordem autoimune é a pele.

O texto contém dispositivos que definem uma série de diretrizes a serem adotadas pelo Poder Público, tais como: i) fomentar a difusão de informações sobre as doenças autoimunes dermatológicas; ii) alimentar o sistema de informações e de acompanhamento do Poder Público de todos que tenham diagnóstico da doença ou que apresentem seus sintomas; iii) estabelecer uma rede de apoio psicológico às pessoas com a condição; iv) fomentar parcerias com outras entidades públicas e privadas para a melhor capacitação dos profissionais da área da saúde, por meio de cursos, treinamentos, seminários e estágios para atendimento, diagnóstico e o tratamento e; v) otimizar as relações entre as áreas médicas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações, inclusive dos profissionais de saúde entre si e com os pacientes.

Além disso, o projeto traz a possibilidade de o Executivo a estabelecer intercâmbios com universidades, hospitais universitários e hemocentros, para o desenvolvimento de pesquisas sobre o tema, bem como a possibilidade de firmar convênios com pessoas jurídicas de direito privado para o desenvolvimento de ações voltadas à implementação da campanha que preconiza.

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 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,



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0077-21

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, 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)



PI0077-21

Quanto ao seu aspecto de fundo, a propositura busca a proteção da saúde, 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 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 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 inexistência 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:

“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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PI0077-21

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 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.



PI0077-21

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, norteadada 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.

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 o art. 3º que dispõe concretamente sobre a criação de um grupo de trabalho, matéria da competência exclusiva do Executivo a quem compete legislar sobre matéria afeta à organização administrativa; iii) suprimir os arts. 4º e 6º da proposição por disporem sobre a realização de parcerias e convênios, matérias da competência do Executivo; iv) suprimir art. 5º que determinava ao Executivo o ato concreto de elaborar cadernos técnicos e cartilhas, transformando o seu comando em que propugna pela divulgação de informações em um inciso do art. 2º com uma redação mais geral e abstrata.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 77/2021.

Institui no âmbito do Município de São Paulo, a rede de atenção às pessoas com doenças autoimunes dermatológicas.

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

Art. 1º Fica instituída no município de São Paulo a Política de Diretrizes e Campanha de Conscientização às Pessoas com Doenças Autoimunes Dermatológicas.

Parágrafo Único. As doenças autoimunes dermatológicas correspondem a um grupo de desordens que, em comum, apresentam como fator desencadeante o ataque ao sistema



PI0077-21

imunológico, a partir da produção de anticorpos que agridem o próprio organismo e cujo órgão afetado pela desordem autoimune é a pele.

Art. 2º A Política consiste em uma série de diretrizes a serem adotadas pelo Poder Público com os seguintes objetivos:

I - fomentar a difusão de informações sobre as doenças autoimunes dermatológicas, especialmente, sobre seus sintomas, seu tratamento e sobre os locais de atendimento de saúde básica e especializada no Município;

II - alimentar o sistema de informações e de acompanhamento do Poder Público de todos que, no Município, tenham diagnóstico da doença ou que apresentem seus sintomas;

III - estabelecer uma rede de apoio psicológico às pessoas com a condição;

IV - fomentar parcerias com outras entidades públicas e privadas para a melhor capacitação dos profissionais da área da saúde, por meio de cursos, treinamentos, seminários e estágios para atendimento, diagnóstico e tratamento, especialmente daqueles em unidades básicas de atendimento, a fim de reduzir custos de remanejamento dos pacientes e demoras em diagnósticos;

V – otimizar as relações entre as áreas médicas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações, inclusive dos profissionais de saúde entre si e com os pacientes, para melhora da qualidade de vida para os que com ela convivem e respectivos familiares;

VI – fomentar a realização campanhas educativas voltadas à informação e ao combate ao preconceito para com as pessoas com doenças autoimunes dermatológicas.

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

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

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