



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0573/22.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Bombeiro Major Palumbo, que institui a distribuição de frasco para armazenamento de leite humano para doação e o incentivo para a doação de leite humano.

Em síntese, o projeto estabelece que: i) serão distribuídos frascos para armazenamento de leite humano nos bancos de leite mantidos pelas unidades de saúde públicas do Município de São Paulo; ii) doadoras de leite humano ficarão dispensadas do pagamento de tarifa pela utilização do Sistema de Transporte Coletivo Urbano de Passageiros do Município de São Paulo, durante o deslocamento para as unidades de saúde que recebam a doação; iii) a ausência da doadora ao trabalho será considerada justificada durante o tempo de deslocamento até a unidade de saúde que receba a doação; iv) será criado o “Selo Amigo da Amamentação”, destinado às entidades e empresas que empreenderem ações concretas a fim de cooperar com a amamentação e com a doação de leite no Município de São Paulo.

Nos termos da justificativa apresentada, o projeto tem como objetivo conscientizar sobre a importância da amamentação e promover apoio aos bancos de leite da Cidade de São Paulo.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode seguir em tramitação.

A propositura em análise versa sobre a proteção da saúde da criança, buscando incentivar a doação de leite materno.

Nesse contexto, o Município possui, indubitavelmente, competência para editar normas protetivas da saúde pública e da proteção da infância, nos termos dos artigos 30, I e II, cc. 24, XII e XV, da Constituição Federal, e artigos 13, I e II, da Lei Orgânica do Município, suplementando a legislação federal e a estadual.

E, sendo certo que a saúde é direito de todos e dever do Estado (art. 196 da Constituição Federal), são de relevância pública as ações e os serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (art. 197).

Assim, de maneira harmônica, a Lei Orgânica do Município de São Paulo prevê a saúde como direito de todos (art. 212) e o dever do Município de garantir esse direito:



“Art. 213 - O Município, com participação da comunidade, garantirá o direito à saúde, mediante:

I - políticas que visem ao bem estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, a redução e a busca da eliminação do risco de doenças e outros agravos, abrangendo o ambiente natural, os locais públicos e de trabalho;

II - acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, em todos os níveis de complexidade;

III - atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, preservação e recuperação da saúde.”

A propositura também encontra respaldo no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com a redação da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016), cujo artigo 9º assim preceitua:

“Art. 9º O poder público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas a medida privativa de liberdade.

§ 1º Os profissionais das unidades primárias de saúde desenvolverão ações sistemáticas, individuais ou coletivas, visando ao planejamento, à implementação e à avaliação de ações de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno e à alimentação complementar saudável, de forma contínua.

§ 2º Os serviços de unidades de terapia intensiva neonatal deverão dispor de banco de leite humano ou unidade de coleta de leite humano.”

Além disso, a Lei Federal nº 13.257, de 2016, que dispõe sobre as **Políticas Públicas para a Primeira Infância**, é expressa quanto ao dever do Estado de desenvolver políticas públicas de atendimento à primeira infância:

*“Art. 3º A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do [art. 227 da Constituição Federal](#) e do [art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990](#), implica o **dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.***

(...)



Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.” (negritos acrescentados)

No âmbito do Município de São Paulo, a propositura reforça o teor da Lei nº 17.454, de 9 de setembro de 2020, que assim dispõe:

“Art. 1º Fica instituído no Município o programa de estímulo à doação de frascos de vidro: Doe Frascos de Vidro - Amamentação Solidária.

Art. 2º O programa Doe Frascos de Vidro - Amamentação Solidária será implantado por campanha de publicidade educativa, que deverá expor a necessidade de doação de frasco de vidro para estimular a doação de leite materno.

Art. 3º O programa de estímulo à doação de frascos de vidro para armazenamento de leite materno terá como objetivos fundamentais reforçar a importância do aleitamento materno, da doação de leite humano, e a expansão da coleta de leite criada pela Lei nº 13.296, de 15 de janeiro de 2002, além de incentivar a doação de frascos de vidro.

Art. 4º O programa educativo instituído por esta Lei será permanente, sem duração determinada, devendo os órgãos municipais responsáveis pela sua execução aprimorá-lo, a fim de mantê-lo dinâmico e de fácil entendimento pelo público em geral.

Art. 5º O Executivo regulamentará os pontos de coleta e recebimento dos frascos de vidro.

.....”

A proposta também tem apoio em precedentes do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ementa: 1 - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 13.646, de 14 de outubro de 2015, do Município de Ribeirão Preto, que ‘institui o atendimento prioritário das pessoas diagnosticadas com câncer’. 2 - SUPOSTA OFENSA AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO. Inocorrência.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

2.1 - Em relação aos estabelecimentos públicos, a norma impugnada é orientada (apenas) pelo objetivo de complementar a Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, nos termos do art. 30, II, da Constituição da República. Porque simplesmente adota medidas de aprimoramento para assegurar aos cidadãos de Ribeirão Preto, com base naquelas garantias legais (depois do primeiro tratamento) a continuidade do atendimento prioritário no agendamento de consultas ou realização de exames. 2.2. - Já em relação aos estabelecimentos da rede particular, a lei impugnada se enquadra na cláusula geral do interesse local (CF, art. 30, I) porque – existindo agora disciplina dessa questão para os hospitais da rede pública – a inclusão dos estabelecimentos privados (na mesma regra) decorre do legítimo interesse da comunidade local em padronizar a forma de atendimento dentro do município (na medida do possível). 3 - ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA E OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Rejeição parcial. Norma que possui conteúdo genérico e abstrato; e que - ao menos nessa parte referente à mera instituição de prioridade (art. 1º) - **não implica na criação de novas atribuições para o Poder Executivo, senão na simples reafirmação e concretização de garantia já assegurada (em termos gerais) por meio da Lei Federal nº 12.732, de 22 de novembro de 2012, que dispõe sobre o 'primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada' (no Sistema Único de Saúde). Princípio da reserva de administração que, nesse caso, não é diretamente afetado, mesmo porque 'o fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa' do Prefeito (ADI 2444/RS, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014).** 4 - ALEGAÇÃO DE FALTA DE INDICAÇÃO DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDER OS NOVOS ENCARGOS. Rejeição. Despesas (extraordinárias) que, se existentes, não implicariam em valores (extremos) suficientes para invalidar norma. Interpretação que decorre tanto do princípio da razoabilidade, como também da ponderação contida na regra do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, que reputa desnecessária a demonstração de adequação orçamentária de despesa considerada irrelevante. Posicionamento que foi prestigiado pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI nº 2444/RS (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06/11/2014) e cuja orientação também é adotada no presente caso como razão de decidir. Inconstitucionalidade afastada sob esse aspecto. Não só por esse fundamento, mas também porque a 'ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro' (STF, ADI 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes). (...) 5.1.- POSSIBILIDADE DE PRESERVAÇÃO DA NORMA. Reconhecimento. Uma vez que a inconstitucionalidade, nesse caso, paira somente sobre a atribuição de



obrigação específica ao Poder Executivo (em situação normativa que abrange também os estabelecimentos da rede privada), a solução mais adequada é a declaração de inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, a fim de excluir os estabelecimentos públicos da abrangência do parágrafo único do art. 1º da norma impugnada, na parte referente ao prazo de 72 horas para agendamentos de exames e consultas. 6 - Ação julgada parcialmente procedente, nos termos desse item 5.1 (acima).

(TJSP, ADI nº 2194091-03-2016.8.26.0000, Rel. Des. Ferreira Rodrigues, j. 05.04.2017– negritos e grifos acrescentados)

*“ I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.011, de 17 de abril de 2017, do Município de Americana, que ‘dispõe sobre a **obrigatoriedade dos hospitais públicos e privados, do Município de Americana, disponibilizar equipe de apoio profissional no momento da notícia aos pais, de recém-nascidos com suspeita diagnóstica ou diagnóstico de Síndrome de Down**’ (sic). II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. **De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir normas procedimentais no tocante à forma de comunicação aos genitores da criança nascida e diagnosticada com Síndrome de Down, em âmbito local, estabelecendo regras dotadas de abstração e generalidade no tocante à humanização da referida comunicação. Previsão, apenas, de instrumentos mínimos destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar. Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. Ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, por **não indicação de dotação orçamentária para custeio dos gastos decorrentes da execução da norma. Inocorrência. Mera inexecução. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. V. Artigo 5º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão “no prazo de*****



120 (cento e vinte) dias, a contar de sua publicação”. VI. Pedido julgado parcialmente procedente.”

(TJSP, ADI nº 2213905-30.2018.8.26.0000, j. 10.04.2019 – negritos e grifos acrescentados)

Cabe consignar, ainda, que o Supremo Tribunal Federal reiterou, em sede de repercussão geral, a necessidade de interpretação restritiva acerca da cláusula de reserva de iniciativa, reconhecendo a constitucionalidade de lei de iniciativa parlamentar que determinou a instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias (Tema 917).

Destarte, é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações **ou mesmo criadas obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública**, ainda que gerem despesas públicas. E é isso que ocorre na presente propositura, à luz dos julgados abaixo transcritos, a título ilustrativo:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui **Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Inexistência de vício de iniciativa: o rol de iniciativas legislativas reservadas ao chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inexiste ofensa às iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo, ademais, em razão da imposição de gastos à Administração. Precedentes do STF. Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos poderes. Inexistência de usurpação de quaisquer das competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.**”*

(TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16, grifamos)

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal. Implantação do selo 'amigo do idoso' destinado a entidades que atendem idosos nas modalidades asilar e não asilar, e empresas parceiras, com ações em benefício da pessoa idosa. I. Inexistente vício de iniciativa legislativa. Rol constitucional exaustivo. Art. 24, §2º, CE, aplicável por simetria ao Município. Precedentes do Órgão Especial e STF. **Tese nº 917 de Repercussão Geral. Não configurado ato concreto de***



administração, tampouco ato de planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Usurpação de atribuições do Poder Executivo não verificada. A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso é atividade inerente à atuação da administração. Lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo o exercício de suas funções. Novos direitos e obrigações que devem ser introduzidos ao ordenamento justa e legitimamente por lei. Suposta ausência da fonte dos recursos financeiros importaria, no máximo, na inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada.

.....
A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, **em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções.**

(TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18 – negritos acrescentados)

Destarte, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da proposição, cabendo, entretanto, a análise do mérito e dos aspectos orçamentários e financeiros às Comissões competentes.

Em atenção ao art. 41, XI, da Lei Orgânica Municipal, deverão ser realizadas ao menos duas audiências públicas durante a tramitação do projeto.

Ademais, para ser aprovado o projeto dependerá 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**.

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

