



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0036/2023.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador Sidney Cruz, que inclui no Calendário de Comemorações Oficiais do Município de São Paulo a "Semana de Prevenção à Síndrome Alcoólica Fetal (SAF)", a ser realizada no período que abrange o dia 9 de setembro de cada ano.

Adicionalmente, a propositura institui a obrigatoriedade de advertência dos riscos relacionados ao consumo de bebida alcoólica durante a gravidez, prevendo que o Município poderá promover campanhas de conscientização, alertando sobre os riscos de desenvolvimento da Síndrome Alcoólica Fetal (SAF), bem como programas de acompanhamento psicológico para as gestantes consumidoras de bebidas alcoólicas. Prevê, ainda, que poderão ser afixados cartazes em equipamentos públicos e instituições privadas, como maternidades, ambulatórios, hospitais e unidades de saúde.

O projeto também estabelece, sob pena de multa, que, na parte interna dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas, seja afixada advertência escrita de forma legível e ostensiva de que o consumo de álcool por mulheres grávidas pode causar a Síndrome Alcoólica Fetal (SAF).

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo adiante proposto.

Com efeito, o artigo 30, inciso I, da Carta Magna, permite que o Município edite leis sempre que a questão social envolva algum interesse local, como é o caso em comento.

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).

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).



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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)

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 de doenças** (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 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

todos (art. 212) como discrimina as formas de garanti-la com a participação da comunidade (art. 213).

Vale destacar que o projeto em análise não extrapolou o interesse peculiar do Município, pois, segundo o entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, não invadem a competência federal as normas editadas pelo Município que protejam mais eficazmente o direito do consumidor, o meio ambiente e a saúde pública, matérias estas inseridas na competência legislativa de todos os entes federativos, conforme ilustra o julgado abaixo:

“Não há usurpação de competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual porque o ato normativo impugnado buscou, tão somente, assegurar a proteção ao consumidor. Precedente deste Tribunal (ADI 1.980, Rel. Min. Sydney Sanches) no sentido de que não invade esfera de competência da União, para legislar sobre normas gerais, lei paranaense que assegura ao consumidor o direito de obter informações sobre produtos combustíveis.” (ADI nº 2.832-4/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski).

Ainda a corroborar a competência legislativa do Município para a matéria, tem-se que o Código de Defesa do Consumidor dispõe em seu art. 55, § 1º, sobre a possibilidade do Município de legislar em matéria de consumo quando adotar medidas em defesa ao consumidor, como ocorre em parte da proposta em tela, quando impõe obrigação aos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas. *In verbis*:

*“Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.
§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias.” (grifos acrescentados)*

Por outro lado, essa parte do projeto relativa aos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas, que deverão afixar advertência escrita de que o consumo de álcool por mulheres grávidas pode causar a Síndrome Alcoólica Fetal (SAF), insere-se no exercício do **poder de polícia**.

Com efeito, trata-se de típica manifestação do poder de polícia administrativa, que confere ao Poder Público a faculdade de limitar e condicionar a liberdade e a propriedade em benefício do bem comum e impor sanção administrativa a fim de coibir as infrações às regras de conduta que estabeleça no exercício de tal competência.

Entende-se que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa, como entende, também, Marçal Justen Filho (**Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 469), nesses termos:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

“O chamado poder de polícia se traduz, em princípio, em uma competência legislativa. (...) Até se poderia aludir a um poder de polícia legislativo para indicar essa manifestação da atuação dos órgãos integrantes do Poder Legislativo, em que a característica fundamental consiste na instituição de restrições à autonomia privada na fruição da liberdade e da propriedade, caracterizando-se pela imposição de deveres e obrigações de abstenção e de ação. Usualmente, a lei dispõe sobre a estrutura essencial das medidas de poder de polícia e atribui à Administração Pública competência para promover a sua concretização.” (grifos acrescentados)

Resta claro que o projeto de lei apresentado encontra-se apto à tramitação, tanto em seu aspecto formal quanto material, estando em harmonia com os dispositivos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município.

Por se tratar de matéria sujeita ao quórum de maioria simples para deliberação, é dispensada a votação em Plenário, cabendo tal prerrogativa às Comissões Permanentes, na forma do art. 46, inciso X, do Regimento Interno desta Casa.

Ante o exposto, somos **PELA LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo adiante proposto, com vistas a: i) adequar o projeto à melhor técnica de elaboração legislativa, alterando a Lei nº 14.485, de 19 de julho de 2007, que dispõe sobre o Calendário de Eventos da Cidade de São Paulo; (ii) suprimir o antigo “caput” do artigo 2º, que impunha obrigação sem especificar a quem destinada, e seu § 3º, por repetir dispositivo relativo às despesas decorrentes da nova lei, mantido apenas no artigo 5º do Substitutivo; (iii) acrescentar parágrafo ao artigo 4º, para prever a correção monetária das multas nele previstas; (iv) suprimir o artigo 7º, que previa a entrada em vigor da lei na data da sua publicação, em conflito com dispositivo que previa prazo de 180 dias de “vacatio legis”, mantido no Substitutivo, por ser mais adequado para fins de divulgação e cumprimento da nova lei.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0036/23.

Altera a Lei nº 14.485, de 19 de julho de 2007, para incluir no Calendário Oficial de Eventos da Cidade de São Paulo a Semana de Prevenção à Síndrome Alcoólica Fetal (SAF), a ser realizada no período que abrange o dia 9 de setembro de cada ano, e dá outras providências.

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



Art. 1º O inciso CLXXXVIII do art. 7º da Lei nº 14.485, de 19 de julho de 2007, passa a ter a seguinte redação:

“Art. 7º (...)

(...)

CLXXXVIII - 09 de setembro:

- *Semana de Prevenção à Síndrome Alcoólica Fetal (SAF). (NR)”*

Art. 2º O Município de São Paulo poderá promover campanhas de conscientização, alertando sobre os riscos de desenvolvimento da Síndrome Alcoólica Fetal (SAF) em razão do consumo de bebidas alcoólicas durante a gravidez, bem como programas de acompanhamento psicológico para as gestantes consumidoras de bebidas alcoólicas.

Parágrafo único. Poderão ser afixados cartazes nos equipamentos públicos e instituições privadas, maternidades, ambulatorios, hospitais e unidades de saúde, para conscientização e prevenção da Síndrome Alcoólica Fetal (SAF).

Art. 3º Na parte interna dos estabelecimentos que comercializam bebidas alcoólicas, deverá ser afixada advertência escrita, de forma legível e ostensiva, de que o consumo de álcool por mulheres grávidas, em qualquer fase gestacional, pode causar a Síndrome Alcoólica Fetal (SAF).

Art. 4º O descumprimento do disposto nesta Lei sujeitará os infratores:

- I – ao recebimento de notificação para regularização do estabelecimento, no prazo de 30 (trinta) dias, quando se tratar da primeira infração a esta Lei;
- II - ao pagamento de multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), na primeira reincidência;
- III - ao pagamento de multa no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), nas demais reincidências.

Parágrafo único. O valor da multa previsto nesta Lei será atualizado anualmente pela variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, acumulada no exercício anterior, sendo que, no caso de extinção deste índice, será adotado outro índice criado pela legislação federal e que reflita a perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 6º Esta Lei entrará em vigor no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da sua publicação.

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