



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0043/23.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do nobre Vereador Dr. Sidney Cruz que institui “Campanha de Conscientização Sobre a Esteatose Hepática”.

De acordo com o projeto, são objetivos da campanha: promover debates e palestras sobre a doença, suas causas e tratamentos; e indicar medidas preventivas a serem adotadas a fim de evitar a doença. E para atingir tais objetivos a propositura prevê as seguintes ações: i) veiculação de informações relacionadas ao assunto através de anúncios nos meios de comunicação; ii) afixação de cartazes e distribuição gratuita de material relativos ao assunto nas unidades de saúde públicas ou particulares; iii) realização de palestras e comitês em unidades escolares e demais órgãos que possibilitem o acesso e à participação da população.

Nos termos da justificativa apresentada, a esteatose hepática, que é o acúmulo de gordura no fígado, é um problema bastante comum e que pode evoluir para quadros muito graves, como hepatite gordurosa, cirrose hepática e até câncer. Ainda nos termos da justificativa, trata-se de doença assintomática, mas que pode ser evitada e sua prevenção inclui a adoção de hábitos de vida saudáveis, bem como a disseminação de informações a população a fim de diminuir sua incidência, daí a importância da propositura.

Sob o aspecto jurídico, 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, 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 do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente (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 – essa 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.

Cabe observar, ainda, que esse entendimento sobre a interpretação restritiva da reserva de iniciativa foi reiterado pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo sido firmada a seguinte tese (Tema 917):

“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.”

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).

No tocante às entidades privadas, deve ser registrado que a proposta encontra fundamento no poder de polícia administrativa do Município.

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, poder de polícia é “a atividade da Administração Pública, expressa em atos normativos ou concretos, de condicionar, com fundamento em sua supremacia geral e na forma da lei, a liberdade e a propriedade dos indivíduos, mediante ação ora fiscalizadora, ora preventiva, ora repressiva, impondo coercitivamente aos particulares um dever de abstenção (“non facere”) a fim de conformar-lhes os comportamentos aos interesses sociais consagrados no sistema normativo” (Curso de Direito Administrativo. 25ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 809).

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, nesses termos:

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. (grifamos)



Neste contexto, a Lei Orgânica do Município, em seu art. 160, estabelece a necessidade de disciplina das atividades econômicas desenvolvidas no território municipal, nos seguintes termos:

Art. 160 - O Poder Municipal disciplinará as atividades econômicas desenvolvidas em seu território, cabendo-lhe, quanto aos estabelecimentos comerciais, industriais, de serviços e similares, dentre outras, as seguintes atribuições:

- I - conceder e renovar licenças para instalação e funcionamento;*
- II - fixar horários e condições de funcionamento;*
- III - fiscalizar as suas atividades de maneira a garantir que não se tornem prejudiciais ao meio ambiente e ao bem-estar da população;*
- IV - estabelecer penalidades e aplicá-las aos infratores;*
- (...)*

Por fim, cumpre observar que o pretendido pela propositura 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, ilustrado pelo aresto abaixo reproduzido:

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 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). 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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 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.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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).

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.

Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: i) adequar a técnica legislativa ao disposto na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; ii) adequar a redação do texto para que ao se disciplinar aspectos relacionados à gestão administrativa não haja interferência em seara reservada privativamente ao Poder Executivo, bem como para suprimir o art. 4º, eis que cabe exclusivamente ao Executivo definir acerca da celebração de convênios, parcerias e termos de cooperação (neste sentido TJSP, ADI nº 2040195-27.2022.8.26.0000).

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos **PELA LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO Nº _____ DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0043/2023.

*Institui Campanha de Conscientização Sobre a
Esteatose Hepática.*

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

Art. 1º Fica instituída a Campanha de Conscientização Sobre a Esteatose Hepática no Município de São Paulo.

Parágrafo único. Entende-se por esteatose hepática o acúmulo de gordura no fígado.

Art. 2º São objetivos da Campanha de Conscientização sobre a doença:

- I – promover debates e palestras sobre a doença, suas causas e tratamentos;
- II – indicar medidas preventivas a serem adotadas a fim de evitar a doença.

Art. 3º A Campanha será desenvolvida por meio das seguintes ações:



- I – veiculação de informações relacionadas ao assunto;
- II – afixação de cartazes e distribuição gratuita de material relativos ao assunto nas unidades de saúde públicas ou particulares;

Art. 4º As disposições presentes nesta Lei não excluem outras iniciativas de conscientização e prevenção advindas de órgãos ou entidades públicas, bem como de organizações parceiras.

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

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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