Matéria RELCOM 947/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 05/06/2023 e juntado ao PL 96/2023 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=460712.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0096/23.

Trata-se de projeto de lei de autoria do nobre Vereador Adilson Amadeu, que institui o Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas.

De acordo com o projeto, são objetivos do plano proposto: (i) divulgar, de forma rápida e eficiente, por todos os meios de comunicação disponíveis, informações sobre previsão de catástrofes climáticas e fenômenos meteorológicos intensos e anormais, que possam afetar o Município, em especial chuvas intensas; (ii) estabelecer ações de prevenção e de resposta imediata a desastres causados por chuvas intensas e outros eventos da natureza; (iii) instituir medidas de médio e longo prazo para minimizar os impactos negativos causados por eventos da natureza.

Ainda nos termos do projeto, o plano será elaborado pelos órgãos municipais competentes, garantida a participação da sociedade civil, podendo contar com a colaboração de outros entes federativos. O art. 4º da propositura contém longo rol de instrumentos e estratégias do plano, entre os quais: (i) plano de contingências com previsão das várias etapas e níveis de alerta para a população, por meio de todas as mídias disponíveis, mensagens de celular, sirenes, veículos de som; (ii) protocolos com medidas emergenciais e contingenciais a serem observados para o auxílio imediato à população afetada e a minimização de danos; III - plano de contingência para evacuação de imóveis que indique quem deve ser socorrido primeiro e por quem e indique rotas de deslocamento, pontos seguros e locais de abrigo.

A Justificativa esclarece que o projeto se insere no contexto da recente tragédia acontecida em São Sebastião, por conta das fortes chuvas do Carnaval. O autor cita matéria de 27 de fevereiro de 2023, do jornal “O Estado de São Paulo", página A13, sob o título “Sirenes, treino e rota de fuga são opções de resposta a alerta de chuva”, que destaca a importância dos sistemas de resposta a alertas de desastres naturais, bem como projeto de lei semelhante, de iniciativa do Legislativo Municipal de Recife.

Sob o aspecto jurídico, 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.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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. 27/01/2021).

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.

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

Matéria RELCOM 947/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 05/06/2023 e juntado ao PL 96/2023 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=460712.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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 prevenir e proteger a população de catástrofes climáticas, o que se insere na competência do Município, nos termos do artigo 15 da Lei Orgânica do Município:

> “Art. 15 — O Município organizará um sistema integrado de defesa civil para prestar socorro e assistência à população na iminência, ou após a ocorrência de eventos desastrosos, no atendimento das necessidades materiais imediatas da população, bem como para atuar na recuperação de áreas atingidas pelos mesmos, definindo em lei a sua organização, formas de mobilização, competência e atribuições.”

Trata-se de **dever**, que incumbe a todos os entes federativos, conforme se verifica da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera Leis e dá outras providências. Referida Lei Federal assim dispõe:

> “Art. 2º É **dever** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.
> § 1º As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral.
> § 2º A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco.
> .....
> Art. 8º Compete aos Municípios:
> I - executar a PNPDEC em âmbito local;
> II - coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;
> III - incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;
> IV - identificar e mapear as áreas de risco de desastres;
> V - promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;
> VI - declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

Matéria RELCOM 947/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 05/06/2023 e juntado ao PL 96/2023 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=460712.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

VII - vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;
VIII - organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;
IX - **manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres**;
X - mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;
XI - realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;
XII - promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;
XIII - proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;
XIV - manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;
XV - estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e
XVI - prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.
....."

Todavia, no que diz respeito ao artigo 6º da proposta, que impõe ao Executivo a obrigação de promover ato concreto, consistente em ações educativas nas áreas de saúde, meio ambiente, saneamento e urbanismo, é de se reconhecer a sua ilegalidade, por invadir a esfera da gestão administrativa. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de que é exemplo o seguinte acórdão:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 2.524, de 21 de outubro de 2019, de iniciativa parlamentar, do Município de Cedral, que "dispõe sobre a obrigatoriedade da exibição de vídeos educativos em favor do combate à dengue em todas as salas de aulas das escolas da rede municipal de ensino e dá outras providências". USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA MATERIAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. Legislador que invadiu a esfera destinada à gestão municipal, a chamada reserva da administração. Desrespeito aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV, e XIX, a, e 144, todos da Constituição Estadual. Ação julgada

Matéria RELCOM 947/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 05/06/2023 e juntado ao PL 96/2023 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=460712.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

procedente." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2249990-78.2019.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, j. 11.03.2020)

Para ser aprovada, a propositura 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,** na forma do Substitutivo que segue, com vistas à eliminação do artigo 6º do projeto, em respeito ao princípio da separação dos Poderes.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0096/2023.

Institui Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas, nos termos desta Lei.

Art. 2º O Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas terá como objetivos:

I - divulgar, de forma rápida e eficiente, por todos os meios de comunicação disponíveis, informações sobre previsão de catástrofes climáticas e fenômenos meteorológicos intensos e anormais, que possam afetar o Município de São Paulo, em especial chuvas intensas;

II - estabelecer ações de prevenção e de resposta imediata a desastres causados por chuvas intensas e outros eventos da natureza;

III - instituir medidas de médio e longo prazo para minimizar os impactos negativos causados por eventos da natureza.

Art. 3º O Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas será elaborado pelos órgãos municipais competentes, garantida a participação da sociedade civil, podendo contar com a colaboração de outros entes federativos.

Matéria RELCOM 947/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 05/06/2023 e juntado ao PL 96/2023 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=460712.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Art. 4º O Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas será permanentemente atualizado e deverá contemplar os seguintes instrumentos e estratégias:

I - plano de contingências com previsão das várias etapas e níveis de alerta para a população, por meio de todas as mídias disponíveis, mensagens de celular, sirenes, veículos de som, que possam contribuir para a divulgação rápida e eficiente do risco de chuvas intensas e outros eventos da natureza;

II - protocolos com medidas emergenciais e contingenciais a serem observados para o auxílio imediato à população afetada e a minimização de danos, em caso de alagamentos, enchentes, inundações e deslizamentos causados por chuvas;

III - plano de contingência para evacuação de imóveis que indique quem deve ser socorrido primeiro e por quem e indique rotas de deslocamento, pontos seguros e locais de abrigo;

IV - plano de resposta imediata a emergência em saúde pública, considerando os impactos negativos de chuvas intensas e outros fenômenos da natureza sobre a saúde humana e a infraestrutura dos serviços de saúde;

V - estratégias de acolhimento, socorro e assistência aos atingidos, incluindo auxilio material, psicológico e acompanhamento das condições de saúde desses cidadãos;

VI - cadastramento das equipes técnicas, de voluntários, de entidades filantrópicas de apoio e de abrigos disponibilizados pela Prefeitura;

VII - organização de estratégias para recebimento e distribuição de doações;

VIII - mapeamento das áreas de maior risco de alagamentos, enchentes, inundações e deslizamentos, com quantitativo potencial de pessoas a serem afetadas;

IX - planejamento de limpeza de canais e galerias, a fim de desobstruir a passagem das águas;

X - cartilha descritiva, de forma acessível, de direitos básicos dos cidadãos afetados pelos impactos negativos de eventos da natureza;

Matéria RELCOM 947/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 05/06/2023 e juntado ao PL 96/2023 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=460712.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

XI - implementação de políticas de capacitação, incluindo exercícios simulados realizados com a participação da população, que incluam passagem pelas rotas de deslocamento e chegada aos pontos seguros;

XII - análise de cenários de risco e monitoramento permanente de dados meteorológicos, hidrológicos e geológicos;

XIII - planejamento dos recursos a serem empregados no combate aos impactos negativos causados por chuvas no Município;

XIV - estudo técnico de medidas e cronograma de ações para solução dos impactos negativos das chuvas em médio e longo prazo;

XV - plano de contenção de construções irregulares acompanhado da oferta de alternativas habitacionais seguras, acompanhado da relação dos investimentos públicos necessários;

XVI - relação de obras em curso e previstas, com os respectivos custos e andamento.

Art. 5º O Plano de que trata esta Lei levará em conta as peculiaridades locais e a necessidade de integração e articulação com os demais entes federados e com a Região Metropolitana, otimizando a condução das políticas públicas implementadas.

Art. 6º O Plano Municipal de Informações e Monitoramento de Catástrofes Climáticas não exclui ou substitui os demais planos ou políticas já eventualmente existentes no âmbito do Município, com objetivos semelhantes aos desta Lei.

Art. 7º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

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

Matéria RELCOM 947/2023. Documento assinado digitalmente por THAMMY BRITO DE MIRANDA E SILVA em 05/06/2023 e juntado ao PL 96/2023 por SANDRA CRISTINA LEITE SANTANA. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=460712.