



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0503/23.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Janaína Lima, que visa incluir o §3º na Lei nº 16.563, de 7 de novembro de 2016, que dispõe sobre diretrizes para a conscientização sobre a Síndrome Alcoólica Fetal e dá outras providências”, para estabelecer a obrigatoriedade de que toda a rede municipal atuante no pré-natal oriente os pacientes sobre a importância do zero consumo de álcool durante a gravidez a fim de prevenir a Síndrome Alcoólica Fetal (SAF).

De acordo com o projeto, a orientação se dará preferencialmente por meio da distribuição de cartilhas e folders.

A justificativa apresentada consigna o elevado número de vítimas e a gravidade da síndrome. Destaca-se, ainda, que se trata de síndrome totalmente evitável por meio da prevenção, bastando que a gestante se abstenha de consumir álcool durante a gestação para salvaguardar a integridade física da criança.

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.

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).

Destarte, 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 pelos arestos abaixo reproduzidos:

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. (ADI nº 2.193.499-51.2019.8.26.0000, j. 05/02/2020, destacamos).

*DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZES INFORMATIVOS DOS NÚMEROS DO DISQUE-DENÚNCIA NAS ESCOLAS DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE RIBEIRÃO PRETO INCONSTITUCIONALIDADE NA EXPRESSÃO “DA REDE PÚBLICA” CONTIDA NO ARTIGO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 14.191/2018 NÃO VERIFICADA NÃO CARACTERIZAÇÃO DE UMA DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO ATIVIDADE LEGIFERANTE QUE PERTENCE, EM REGRA, AO LEGISLATIVO
LEI MUNICIPAL QUE PRESTIGIA A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO*



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

IMPROCEDENTE. (ADI nº 2154897-25.2018.8.26.0000, j. 30/01/2019, destacamos).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. 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 atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/2016, destacamos)

Nessa linha, no que diz respeito a leis referentes à saúde, o Supremo Tribunal Federal também 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 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).



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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.
6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina.
(ADI nº 5.293/SC, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 08/11/2017, destacamos).



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, na forma do Substitutivo que segue, apresentado para adequar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, somos **PELA LEGALIDADE**.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0503/23.

Inserir o §3º no art. 2º da Lei nº 16.563, de 7 de novembro de 2016, que dispõe sobre diretrizes para a conscientização sobre a Síndrome Alcoólica Fetal, para estabelecer a obrigatoriedade de que toda a rede municipal atuante no pré-natal oriente os pacientes sobre a importância do zero consumo de álcool durante a gravidez a fim de prevenir a Síndrome Alcoólica Fetal (SAF).

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica inserido o §3º no art. 2º da Lei nº 16.563, de 7 de novembro de 2016, que dispõe sobre diretrizes para a conscientização sobre a Síndrome Alcoólica Fetal, com a seguinte redação:

“§ 3º Toda a rede municipal atuante no pré-natal fica obrigada a orientar os pacientes sobre a importância do zero consumo de álcool durante a gravidez a fim de prevenir a Síndrome Alcoólica Fetal (SAF), preferencialmente por meio da distribuição de cartilhas e folders”. (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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