CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 777/23.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Aurélio Nomura, que visa autorizar o Poder Executivo a criar o programa de doação de medicamentos no Município, a fim de suprir as carências de produtos de interesse da saúde e medicamentos fora da grade convencional.

Para tanto a propositura preconiza que as farmácias vinculadas ao programa e legalmente habilitadas servirão como pontos para recebimento de doações de medicamentos e produtos de interesse da saúde e que, para tanto, deverão observar as condições de armazenamento e dispensação dos medicamentos e dos produtos de interesse da saúde conforme definido pelo respectivo fabricante.

A Justificativa enfatiza que a criação de aludido programa proporcionará recurso adicional para o atendimento das demandas da população além de gerar economia e evitar perdas e desperdício de produtos.

O projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

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 – grifos acrescentados).

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.

Matéria RELCOM 1788/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562295.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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.

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.*"

Cabe observar ainda que essa repercussão geral vem sendo aplicada nos recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais leis que historicamente até então eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:

> *"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. 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.*** *(...)."*
> (TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018, grifos e negritos acrescentados)

> "*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 3.707, de 14 de março de 2019, dispondo sobre a criação da Campanha Publicitária Educativa de Conscientização quanto ao alcoolismo. Vício de iniciativa. Inocorrência. Iniciativa legislativa comum. Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal.*

Matéria RELCOM 1788/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562295.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Organização administrativa. Não interferência em gestão administrativa. Observância ao princípio da separação dos poderes. Ação improcedente.

(...)

A matéria tratada não está prevista no art. 24, § 2º, da Constituição Estadual, onde elencadas as hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo. Não há como reconhecer inconstitucionalidade sob esse fundamento.

(...)

O princípio constitucional da 'reserva de administração' segundo o Pretório Excelso, "... impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo." (RE nº 427.574-ED j. de 13.12.11 Rel. Min. CELSO DE MELLO DJE de 13.02.12 e ADI nº 3.343 j. de 01.09.11 Plenário Rel. p/ o Ac. Min. LUIZ FUX DJE de 22.11.11). A lei nº 3.707/19 limita-se a determinar que "os órgãos competentes responsáveis" (art. 3º) mantenham a campanha em redação absolutamente genérica, além de deixar sua regulamentação (art. 4º) a encargo do Poder Executivo."

(TJSP, ADI nº 2086116-14.2019.8.26.0000, j. 07.08.2019, grifos acrescentados)

Sob o aspecto material, o projeto se encontra em consonância com os mandamentos da Carta Magna e da Lei Orgânica do Município, que dispõem nos artigos 196 e 215, respectivamente, sobre o dever do Estado no que tange à saúde pública.

Com efeito, o programa proposto harmoniza-se com a Constituição Federal, segundo a qual podem legislar concorrentemente sobre a proteção e a defesa da saúde a União, os Estados, o Distrito Federal e também os Municípios, para suplementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominante interesse local (art. 24, inciso XII, c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Também o art. 23, inciso II, da Carta Magna, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde e assistência pública.

De se observar, por fim, que ao reduzir o desperdício de medicamentos e produtos de interesse da saúde, a propositura contribuiu ainda para a redução dos resíduos sólidos gerados e, assim, encontra guarida na competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (arts. 23, inciso VI e 30 II da CF)

Cabe ressaltar ainda que a Lei Orgânica do Município, por seu turno, ao tratar de meio ambiente, determina que o Município deve zelar pela sua preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria (arts. 180) em harmonia com o determinado pelo art. 225 da Constituição Federal, que enuncia: "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações."

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

Matéria RELCOM 1788/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562295.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Para ser aprovado o projeto depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa Legislativa, segundo o art. 40, § 3º, XII, do mesmo diploma legal.

Ante o exposto somos, **PELA LEGALIDADE**

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

Matéria RELCOM 1788/2024. Documento assinado digitalmente por SANSAO PEREIRA FILHO em 13/11/2024. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=562295.