CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0513/24.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do Nobre Vereador Gilberto Nascimento, que cria o Cadastro Municipal de Organizações Religiosas que se voluntariam a cooperar em ações de atendimento ao público nos casos de emergências ou calamidades.

De acordo com o projeto, a cooperação compreende a cessão de espaços físicos pertencentes a organização religiosa cadastrada, bem como o engajamento de voluntários a ela ligados, tanto nos serviços de acolhimento de desabrigados e pessoas em situação de vulnerabilidade, como no atendimento de vítimas de desastres.

Em síntese, para atingir seus objetivos o projeto estabelece que: i) o Poder Executivo deverá oferecer treinamento de técnicas de socorro, resgate, cuidado e acolhimento de vítimas ao corpo de voluntários das organizações religiosas cadastradas; ii) de forma complementar, as organizações religiosas que tiverem previsão estatutária de desenvolvimento de atividades secundárias nas áreas de saúde, educação e assistência social poderão, de acordo com o interesse público, celebrar termo de fomento ou acordo de cooperação com o Poder Executivo, desde que atendam aos requisitos previstos na Lei Federal nº 13.019, de 31 de julho de 2014; e, iii) o Poder Executivo definirá a forma de cadastramento voluntário das instituições, o qual será desenvolvido para atingir as finalidades de fomentar o diálogo entre o Poder Executivo e as instituições religiosas, com o fim de promover a construção de políticas públicas; e criar uma base de dados das instituições religiosas interessadas em colaborar com o Poder Executivo na realização das atividades voluntárias referidas no art. 1º e seus parágrafos.

A justificativa consigna que as parcerias sociais entre o governo e organizações privadas sem fins lucrativos estão cada vez mais em evidência na implementação de políticas públicas, sendo que as organizações religiosas frequentemente possuem espaços físicos ociosos e um corpo de voluntários solícito para atender as pessoas em necessidade ou em vulnerabilidade.

Sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto pode prosseguir em tramitação, eis que apresentado no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, consoante o disposto no art. 30, inciso I, da Constituição Federal compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Matéria RELCOM 206/2025. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 04/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618867.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, *entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato.* (*In*, Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841.)

No que tange ao aspecto formal, a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica de São Paulo, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos. Quanto ao aspecto da iniciativa das leis, oportuno ressaltar que o rol das matérias reservadas à iniciativa do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente, sob pena de violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse sentido, 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 (STF, Tema 917 de Repercussão Geral, j. 29.09.2016).

Corroborando tal assertiva, seguem a título de ilustração, segmentos de alguns julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e do Supremo Tribunal Federal:

> 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

Matéria RELCOM 206/2025. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 04/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618867.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

indicação genérica não torna a norma inconstitucional, podendo resultar apenas em sua inexequibilidade 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).

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. I. 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.

...

A concretização de lei que disponha sobre programa voltado à conscientização e estímulo à proteção do idoso, **em prol da saúde e da qualidade de vida dessa parcela mais vulnerável da população, está entre as atividades típicas do Poder Executivo, sendo inerente à sua atuação; dessa forma, é lícito ao Poder Legislativo Municipal impor ao Executivo local o exercício dessas funções**. (TJSP, ADI nº 2253854-95.2017.8.26.0000, j. 16/05/18, destacamos)

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.***

Matéria RELCOM 206/2025. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 04/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618867.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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

Matéria RELCOM 206/2025. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 04/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618867.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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.

(STF, ADI 5.293-SC, j. 08.11.2017, destacamos).

Resta demonstrada, portanto, a adequação do projeto ao ordenamento jurídico vigente.

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

Pelo exposto, somos **PELA LEGALIDADE**.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,

Matéria RELCOM 206/2025. Documento assinado digitalmente por SILVIO ANTONIO DE AZEVEDO em 04/04/2025. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=618867.