



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0534/22.

Trata-se de projeto de lei, de autoria dos Nobres Vereadores Sidney Cruz e Manoel Del Rio, que institui no Município de São Paulo o Programa de Combate e Conscientização da Aporofobia.

Consoante definido pelo projeto, aporofobia é a prática de atos de intolerância ou que ofendam a dignidade ou decoro de pessoa em razão de sua condição de pobreza e vulnerabilidade social.

Nos termos do art. 2º, o programa destina-se a promover a conscientização sobre aporofobia e estimular políticas públicas destinadas a sua erradicação. Para atingir tal finalidade o projeto traz as seguintes previsões: i) inclui no calendário oficial de eventos da cidade de São Paulo o mês de agosto como o “Mês da Consciência sobre Aporofobia”; ii) cria o Comitê de Conscientização e Combate a Aporofobia – CCA, órgão colegiado encarregado de capacitar profissionais, receber denúncias e produzir dados sobre aporofobia, o qual será integrado pelos seguintes membros: Secretário Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, que o presidirá; um representante da Secretaria Municipal da Assistência e Desenvolvimento Social; um representante da Secretaria Municipal das Subprefeituras; um representante indicado pela Câmara Municipal de São Paulo; e, três representantes da sociedade civil organizada, indicados por entidades de notória atuação na defesa dos direitos humanos e segurança alimentar; iii) elenca como atribuições do referido comitê: receber e encaminhar denúncias aos órgãos competentes sobre práticas de aporofobia; produzir, sistematizar e disseminar dados e indicadores sobre aporofobia, visando subsidiar a elaboração e políticas públicas; e, promover ações destinadas à capacitação de profissionais e gestores para atuação no combate a aporofobia; e, iv) para assegurar a implantação e manutenção do Programa poderão ser firmados convênios e parcerias com organizações sociais sem fins lucrativos e empresas privadas.

Nos termos da justificativa, em uma sociedade baseada nas relações de troca, aquele que supostamente “não tem nada para trocar” tem sido vítima de toda forma de ofensa, discriminação e exclusão social, o que ofende os valores consagrados em nossa Constituição Federal. Assim, cabe ao Estado buscar o respeito à igual dignidade de todos na vida cotidiana, buscando eliminar discriminações e atentados contra a dignidade humana. Ainda nos termos da justificativa, o projeto em análise consiste em um passo inicial rumo à construção de políticas públicas que minimizem os riscos dos que sofrem aporofobia e que conscientizem a população sobre a prática.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação.



Sob o ponto de vista formal a propositura encontra fundamento no art. 37, caput, da Lei Orgânica Municipal. Com efeito, 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 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 exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255- 42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Ressalte-se que o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição 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 havendo que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Há que se observar ainda que, não obstante a iniciativa para legislar sobre a prestação de serviços públicos quando vier a afetar a organização administrativa seja privativa do Prefeito (art. 37, § 2º, IV, da LOM), o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN 3394-8, firmou o seguinte entendimento:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “E”, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.

3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.

(...)

7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão “no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação”, constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.

(ADI 3394-8, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Eros Grau, Acórdão, DJ 24.08.2007) (grifamos)

Assim, embora em regra a imposição de prestações materiais seja questão adstrita à esfera administrativa do Executivo, que é quem exerce os atos de governo, para garantir seu grau mínimo de efetividade, o Poder Legislativo pode exercer a iniciativa de projetos de leis, conforme se extrai da lição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

A Constituição brasileira acolheu essa garantia do mínimo social. O art. 201, § 5º, da Constituição, estabelece o salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários, e o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência sedimentada no sentido de que essa norma é auto-aplicável.

...

A jurisprudência do STF também registra precedentes em que, para se obviar que normas de cunho social, ainda que de feição programático, convertam-se em ‘promessa constitucional inconsequente’, são reconhecidas obrigações mínimas que, com base nelas, o Estado deve satisfazer – como nos vários casos em que se proclamou o direito de pacientes de AIDS a receber medicamentos gratuitos dos Poderes Públicos. (Direito Constitucional Brasileiro, 2ª ed., fls. 263. Grifo nosso).



Recentemente, ao enfrentar tema semelhante ao ora em estudo, acerca de lei de iniciativa parlamentar que estabelece a obrigatoriedade de realização de exames, o Egrégio Tribunal de Justiça Paulista assim se pronunciou:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.811, de 26 de junho de 2020, do Município de Dracena, de iniciativa parlamentar com integral veto do Prefeito, que criou a obrigatoriedade de aplicação de testes de glicemia capilar na rede de saúde pública municipal, para melhorar o atendimento médico de urgência e emergência aos portadores de diabetes - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação dos poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à obrigatoriedade do Poder Executivo de providenciar monitoramento de glicemia capilar, o qual tem previsão na Lei Federal nº 13.347/2016 – Diploma federal que suplanta a exigência do inciso XIV do artigo 24 da CF/88, bem como a defesa da saúde prevista no seu inciso XII, abrindo espaço para a competência concorrente complementar dos Municípios na forma do seu artigo 30, incisos I e II – Possibilidade de iniciativa de projetos de lei nessa matéria por parte de integrante do Poder Legislativo, conforme Tema 917 em repercussão geral no S.T.F. - ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – Impossibilidade do Poder Legislativo, ainda que no exercício da competência concorrente, adentrar em matéria de gestão administrativa, de iniciativa privativa do Poder Executivo - Inconstitucionalidade, no caso, do artigo 2º da norma objurgada, que determina a realização de campanha de esclarecimento público nos meses de novembro de cada ano, ofendendo, nesse ponto, aos artigos 5º; 47, incisos II e XIV; e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada parcialmente procedente.*

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2149196-15.2020.8.26.0000; Relator (a): Jacob Valente; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 31/03/2021; Data de Registro: 12/04/2021).

Destarte, 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.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, do mesmo diploma legal.

Sendo assim, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo que visa adequar a proposta à melhor técnica de elaboração legislativa, além de apresentar contornos mais abstratos ao disposto, de maneira a remover os dispositivos que representem intervenções indevidas na esfera de organização administrativa típica da



competência privativa do Poder Executivo (arts. 4º, 5º, 6º, 7º e 8º), bem como o art. 3º, que deve constar em iniciativa legislativa própria, conforme disciplina a Lei Complementar 95/98 (unidade de objeto):

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0534/2022

Institui o Programa de combate e conscientização da aporofobia.

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

Art. 1º Fica instituído o Programa de Combate e Conscientização da Aporofobia no Município de São Paulo.

Parágrafo único. Para os fins da presente Lei, considera-se aporofobia a prática de atos de intolerância ou que ofendam a dignidade ou decoro de pessoa em razão de sua condição de pobreza e vulnerabilidade social.

Art. 2º O programa instituído por esta lei destina-se a promover a conscientização sobre aporofobia e estimular políticas públicas destinadas à sua erradicação.

Art. 3º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

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