



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0521/25.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Ely Teruel, que institui a obrigatoriedade de implantação de painéis solares fotovoltaicos em todas as Unidades de Saúde Públicas e de Atenção Básica do Município de São Paulo, com a finalidade de conversão de energia solar em energia elétrica, garantindo, assim, uma maior eficiência e menor custo.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, pois encontra respaldo na competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Inicialmente, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I e V, CF), como é o caso da instalação de geradores em unidades de saúde da rede municipal.

No tocante ao aspecto formal o projeto encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

Saliente-se, por oportuno, o reconhecimento da existência de iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas, consoante o posicionamento atual da jurisprudência.

Com efeito, verifica-se 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 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).

Portanto, claro está que, à luz da atual jurisprudência do STF, a iniciativa parlamentar para a propositura de projetos de lei que interferem em políticas públicas não viola o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, ainda que impliquem aumento de despesas.



Observe-se que o julgado que deu origem ao Tema 917 do STF versava sobre a instalação de câmeras de monitoramento em escolas públicas visando à proteção de crianças e adolescentes, consoante segmento abaixo transcrito do acórdão:

No caso em exame, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de Câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição (RE nº 878.911). (negritos acrescentados)

Ao projeto ora em análise deve ser aplicado o mesmo entendimento alcançado no julgado acima transcrito. Por outras palavras, versando o projeto sobre o mesmo assunto – instalação de determinado equipamento em unidade prestadora de serviço público – embora visando resguardar interesse social diverso, deve receber igual tratamento jurídico.

Corroborando esse entendimento, podemos mencionar diversas decisões tanto no âmbito do STF, quanto do TJSP, como ilustram os arestos abaixo reproduzidos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias”, contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá. (STF, ADI nº 4727-DF, j. 23/02/2023, destacamos)

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS 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).** 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



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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. (STF, ADI 5293-SC, j. 08/11/17, destacamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei n. 5.056, de 11 de setembro de 2015, do Município de Taubaté, que dispõe sobre a obrigatoriedade de se instituir o planejamento prévio e efetivo treinamento para evacuações emergenciais na rede de ensino público e particular Obrigação imposta à iniciativa privada I. VÍCIO DE INICIATIVA INEXISTENTE. Obrigação imposta a todos que se enquadrarem na norma, de forma indistinta. Polícia administrativa. Caso que não se insere entre os de iniciativa privativa do Poder Executivo ... (TJSP, ADI nº 2023869-31.2018.8.26.0000, j. 29/08/18).

Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 2.890, de 14/9/2021, de Itapequerica da Serra, que dispõe sobre o **“programa conecta Itap” nas praças, parques, pontos turísticos em todos os espaços públicos** de Itapequerica da Serra, promulgada pelo Poder Legislativo do Município de Itapequerica da Serra. **Procedência em parte.** Acolhimento apenas para declarar inconstitucional a expressão “por intermédio de convênios e parcerias público-privadas (P.P.P)”, do parágrafo 1º., do artigo 1º., bem como dos artigos 3º a 6º, da Lei nº 2.890, de 14 de setembro de 2021, do município de Itapequerica da Serra. Edilidade que, **especificamente nestes pontos, invadiu as esferas de competências constitucionais do Poder Executivo e de sua respectiva chefia**, afrontando a cláusula de separação de poderes.

...

Pode sim o Poder Legislativo estabelecer políticas públicas, porém, contudo, desde que respeite a delimitação constitucional de separação de poderes.

A situação ficou bem esclarecida quando da edição da tese de repercussão geral, por ocasião do Tema 917 do Excelso Pretório (verbis):



“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)”

...

Observo de antemão não ter relevância o caráter meramente autorizador da lei impugnada, na medida em que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Vale dizer, **em verdade a norma impugnada contém indisfarçável “determinação”**. Esse modelo interpretativo, noutro caso, já serviu para obstar situação assemelhada, confira-se o resultado da ADIN n. 0283820-50.2011, relator o Desembargador Walter de Almeida Guilherme, j. 25/04/2012. ... (ADI nº 2232093-66.2021.8.26.0000, j. 09/02/22, destacamos)

Resta demonstrado, portanto, o alinhamento do projeto ao ordenamento jurídico, ressalvada a análise da conveniência e oportunidade da medida, às comissões designadas para analisar o mérito da propositura.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Contudo, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: **i)** adequar a redação do 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; e, **ii)** suprimir o art. 2 que fixa prazo para atuação do Poder Executivo e versa sobre a forma de execução da obrigação ora instituída, em violação ao princípio constitucional da separação de Poderes, nos termos dos julgados transcritos.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos **PELA LEGALIDADE**,

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0521/25.

Dispõe sobre o aproveitamento da energia solar e instalação de painéis fotovoltaicos para diminuição de gastos Públicos junto às unidades da rede de saúde pública e de atenção básica do Município de São Paulo.

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



Art. 1º Fica instituído a obrigatoriedade da implantação de painéis solares fotovoltaicos em todas as Unidades de Saúde Públicas e de Atenção Básica do Município de São Paulo.

Parágrafo único. O disposto no “caput” deste artigo tem por finalidade a conversão de energia solar em energia elétrica para garantir maior eficiência e menor custo para a toda rede da saúde pública da cidade.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das cotações orçamentárias próprias.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa,