



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0186/25.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa do nobre Vereador André Santos, que institui o "Programa de Apoio aos Jovens com Câncer em Situação de Vulnerabilidade Social", com o objetivo de oferecer suporte integral aos jovens em tratamento oncológico que se encontrem em condições socioeconômicas adversas.

O programa tem como finalidade garantir aos beneficiários acesso a serviços essenciais para o tratamento e a melhoria da qualidade de vida, compreendendo as seguintes diretrizes: (i) prioridade no agendamento de tratamentos e acompanhamento multidisciplinar contínuo; (ii) disponibilização de acompanhamento psicológico; (iii) mediação para acesso a benefícios assistenciais e previdenciários; (iv) garantia de continuidade dos estudos e oferta de cursos de capacitação e programas de qualificação profissional, respeitando as limitações impostas pelo tratamento oncológico.

Nos termos da propositura, são elegíveis ao programa os jovens com idade entre 15 e 29 anos, diagnosticados com câncer, em tratamento ativo e que comprovem condição de vulnerabilidade social, conforme critérios definidos pelo órgão gestor competente.

A Justificativa informa que o câncer é uma enfermidade que tem causado grande preocupação nas famílias, especialmente pelo aumento de casos entre jovens. Atualmente, essa doença já seria a segunda maior causa de morte no Brasil entre pessoas de 1 a 19 anos de idade.

Do ponto de vista jurídico, nada obsta o prosseguimento da propositura, vez que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

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).

No caso, o programa proposto contém normas gerais a serem seguidas em âmbito municipal, que poderão ser regulamentadas e concretizadas pelo Poder Executivo por



meio de provisões especiais, conforme a conveniência e oportunidade da Administração Pública.

Nestes termos, o projeto 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.

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 – esta 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 limita 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). O aresto abaixo reproduzido, a título ilustrativo, espelha este entendimento:

“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 Egr. Supremo Tribunal Federal. 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.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

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. 07/08/19 – grifos acrescentados)

Outrossim, 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, que inclui a saúde juvenil. De modo ainda mais específico, dispõe nossa Lei Orgânica que:

"Art. 216. Compete ao Município, através do Sistema Único de Saúde, nos termos da lei, além de outras atribuições:

...

II – a identificação e o controle dos fatores determinantes e condicionantes da saúde individual e coletiva, mediante especialmente ações referentes à vigilância sanitária e epidemiológica, saúde do trabalhador, do idoso, da mulher, da criança e do adolescente, das pessoas com deficiência, saúde mental, odontológica e zoonoses;

..."

(grifos acrescentados)

Outrossim, o projeto está em consonância com a Lei Federal nº 14.238, de 19 de dezembro de 2021, que institui o "Estatuto da Pessoa com Câncer" e cujo Capítulo V assim dispõe:

"CAPÍTULO V

DO ATENDIMENTO ESPECIAL ÀS CRIANÇAS E AOS ADOLESCENTES



Art. 10. O atendimento prestado às crianças e aos adolescentes com câncer, ou em suspeição, deverá ser especial em todas suas fases, devendo ser garantido tratamento universal e integral, priorizados a prevenção e o diagnóstico precoce.”

Importante observar que, nos termos do Estatuto da Pessoa com Câncer, a “prioridade” é “direito fundamental” com significado próprio, que deve respeitar os casos mais graves e outras prioridades legais. Confira-se a propósito o artigo 4º do Estatuto:

“Art. 4º São direitos fundamentais da pessoa com câncer:

- I - obtenção de diagnóstico precoce;
- II - acesso a tratamento universal, equânime, adequado e menos nocivo;
- III - acesso a informações transparentes e objetivas relativas à doença e ao seu tratamento;
- IV - assistência social e jurídica;
- V - prioridade;
- VI - proteção do seu bem-estar pessoal, social e econômico;
- VII - presença de acompanhante durante o atendimento e o período de tratamento;
- VIII - acolhimento, preferencialmente, por sua própria família, em detrimento de abrigo ou de instituição de longa permanência, exceto da que careça de condições de manutenção da própria sobrevivência;
- IX - tratamento domiciliar priorizado;
- X - atendimento educacional em classe hospitalar ou regime domiciliar, conforme interesse da pessoa com câncer e de sua família, nos termos do respectivo sistema de ensino.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, considera-se pessoa com câncer aquela que tenha o regular diagnóstico, nos termos de relatório elaborado por médico devidamente inscrito no conselho profissional, acompanhado pelos laudos e exames diagnósticos complementares necessários para a correta caracterização da doença.

§ 2º Entende-se por direito à prioridade, previsto no inciso V do caput deste artigo, as seguintes garantias concedidas à pessoa com câncer clinicamente ativo, respeitadas e conciliadas as normas que garantem o mesmo direito aos idosos, às gestantes e às pessoas com deficiência:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

- I - assistência preferencial, respeitada a precedência dos casos mais graves e outras prioridades legais;
- II - atendimento nos serviços públicos nos órgãos públicos e privados prestadores de serviços à população, respeitada a precedência dos casos mais graves e de outras prioridades legais;
- III - prioridade no acesso a mecanismos que favoreçam a divulgação de informações relativas à prevenção e ao tratamento da doença;
- IV - prioridade na tramitação dos processos judiciais e administrativos.”

Contudo, se por um lado o Poder Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos em consonância com o ordenamento jurídico, é certo que o exercício de tal competência se limita ao estabelecimento de regras com conteúdo geral e abstrato e de conteúdo mais programático, sob pena de afronta ao princípio da separação entre os Poderes, consagrado em nossa Constituição Federal.

Nesse sentido, bastante elucidativo o acórdão exarado pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo, a seguir parcialmente reproduzido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 3.774, de 11 de maio de 2020, do Município de Tietê, que “institui no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e Outras Demências e aos seus familiares e dá outras providências” - Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes - Reconhecimento parcial - Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual - Norma de conteúdo programático - Inconstitucionalidade, contudo, dos incisos V, VI, VII, VIII e IX, do art. 2º, e art. 3º da Lei nº 3.774/2020 - Dispositivos que impõem obrigações à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração - Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente. (TJSP, ADI nº 2133498-66.2020.8.26.0000, j. 10/02/21, grifamos).

2. A lei impugnada tem a seguinte redação:



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

“Art. 1º - Fica instituído, no âmbito do Município de Tietê, o Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências e aos seus familiares.

Art. 2º - O programa instituído no art. 1º será desenvolvido no âmbito da Rede Pública Municipal de Saúde, com apoio de especialistas e de representantes de instituições que congregam pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, e de familiares, e terá como objetivo:

I - Promover a conscientização e a orientação precoce de sinais de alerta e informações sobre a Doença de Alzheimer e outras Demências, em várias modalidades de difusão de conhecimento à população, em especial, às zonas mais carentes da cidade de Tietê;

II - Utilizar métodos para o diagnóstico e o tratamento o mais precoce possível em todas as unidades da Rede Pública Municipal de Saúde, respeitadas as instâncias dos entes federativos e suas respectivas competências;

III - Estimular hábitos de vida relacionados à promoção de saúde e prevenção de comodidades, além de estímulos aos fatores protetores para a prevenção da Doença de Alzheimer e outras Demências, tais como: prática de exercício regular; alimentação saudável; controle da pressão arterial e das dislipidemias; intervenção cognitiva; controle da Depressão que dobra o risco de demência; estímulo ao convívio social que é importante preditor de qualidade de vida; ou seja, o desenvolvimento de ações de promoção de saúde e prevenção de doenças;

IV - Apoiar o paciente e familiares, com abordagens adequadas no tratamento não medicamentoso e medicamentoso, visando melhorar a adesão ao tratamento minimizando o impacto das alterações comportamentais e complicações no curso da doença;

V - Capacitar e especializar profissionais que compõem equipes multiprofissionais nessa área, e absorver novas técnicas e procedimentos que possibilitem melhoria no atendimento, visando inclusive a diminuição de intercorrências clínicas, hospitalização e custos;

VI - Utilizar os sistemas de informações e de acompanhamento pelo Poder Público de todos que tenham diagnóstico de Doença de



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Alzheimer e outras Demências para a elaboração de um cadastro específico dessas pessoas;

VII - Promover eventos em locais públicos, campanhas institucionais, seminários e palestras;

VIII - Inserir as ações dessa política na Estratégia Saúde da Família;

IX - Aperfeiçoar as relações entre as áreas técnicas públicas e privadas de modo a possibilitar a mais ampla troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si, com os pacientes, familiares e representantes de associações comprometidas com a causa;

Art. 3º - Fica o Poder Executivo autorizado a celebrar parcerias, intercâmbios, e convênios com Organizações Não Governamentais, empresas, laboratórios, indústrias farmacêuticas, Universidades e Órgãos Federais, Estaduais ou Municipais, que procurem viabilizar a infraestrutura necessária para a implantação do Programa de Apoio às Pessoas com Doença de Alzheimer e outras Demências, observada as disposições legais pertinentes a cada instituto mencionado. Art. 4º - No desenvolvimento do programa de que trata esta lei, serão observados os protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas preconizados pelo Ministério da Saúde.

Art. 5º - O Poder Público poderá buscar apoio em outras instituições para desenvolver a Política Municipal de Atenção Integral às Pessoas com Doenças de Alzheimer e outras Demências junto a outros municípios.

Art. 6º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 7º - O Poder Executivo regulamentará a presente Lei.

Art. 8º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”

É caso de procedência parcial do pedido, pois, à exceção dos incisos V, VI, VII, VIII e IX do artigo 2º, e artigo 3º, a norma é de conteúdo programático, e segundo José Afonso da Silva, “tais normas estabelecem apenas uma finalidade, um princípio, mas não impõe propriamente ao legislador a tarefa de atuá-la, mas requer uma política pertinente à satisfação dos fins positivos nela indicados” (in “Aplicabilidade das Normas Constitucionais”, Ed. Malheiros, 8. ed. 2012), afastando-se, ainda, da matéria cuja iniciativa é



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

reservada ao Chefe do Poder Executivo (Cf. artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado, aplicado por simetria ao Município). Ora, as normas programáticas caracterizam-se por terem sua aplicação procrastinada, isto é, pressupõem a existência de uma legislação posterior para sua efetiva aplicação no âmbito jurídico, sendo destinadas, pois, ao legislador infraconstitucional, não conferindo aos seus beneficiários o poder de exigir a sua satisfação imediata. São normas de apelo social, que perseguem objetivos prioritariamente concernentes aos direitos sociais, econômicos e culturais, conquanto procurem conformar a realidade a postulados de justiça. Assim, a normatividade programática não dispõe explicitamente sobre os meios a serem empregados para a sua efetividade.

...

Isso porque, o gerenciamento da prestação de serviços públicos é competência do Poder Executivo, único dos Poderes que detém instrumentos e recursos próprios para avaliar a conveniência e oportunidade da Administração Pública, de tal arte que a imposição ao Poder Executivo das atividades descritas no artigo 3º da Lei nº 3.774/2020, importa em atos típicos de gestão administrativa, destinados à sua organização e funcionamento, conferindo atribuições aos órgãos municipais, como bem ressaltou o eminente Relator, in verbis:

Da mesma forma, a lei impugnada em seu artigo 2º, ao estabelecer a obrigatoriedade da capacitação dos profissionais da área (inc. V); a elaboração de cadastro específico de todos os pacientes que tenham diagnóstico de Doença de Alzheimer e outras demências (inc. VI); a promoção de eventos em locais públicos (inc. VII); a inserção de ações dessa política na Estratégia Saúde da Família (inc. VIII); bem como o aperfeiçoamento das áreas técnicas públicas e privadas, com troca de informações e parcerias dos profissionais de saúde entre si (inc. IX), interfere no juízo de conveniência e oportunidade da Administração Municipal, invadindo a esfera de competência própria do Poder Executivo.

...” – (grifos e negritos acrescentados)

Assim, nada obsta o prosseguimento da propositura, ressaltando-se que é plenamente possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, que a partir de projeto de lei de iniciativa parlamentar sejam fixadas diretrizes e orientações ou mesmo criadas



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

obrigações compatíveis com a atuação já prevista para órgãos da administração pública, ainda que gerem despesas públicas.

Nessa linha, sentido é o entendimento da jurisprudência como ilustram julgados abaixo transcritos, apenas a título ilustrativo:

*“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de origem parlamentar que institui **Campanha permanente de orientação, conscientização, combate e prevenção da dengue nas escolas do Município de Conchal.** 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 competências administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Precedentes deste Órgão Especial. Improcedência da ação.” (TJSP, ADI nº 2056678-45.2016.8.26.0000, j. 24/08/16 – grifos e negritos acrescentados)*

*“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***



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

máximo, na inexecutabilidade 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 – grifos e negritos acrescentados)

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.

A votação do projeto deverá ser precedida de pelo menos 2 (duas) audiências públicas durante a sua tramitação, na forma do artigo 41, XI, da Lei Orgânica do Município. Para ser aprovado, o projeto depende do 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**, na forma do seguinte Substitutivo, proposto com vistas a: (i) definir a prioridade nele prevista para compatibilizá-la com o Estatuto da Pessoa com Câncer, mediante a inclusão do § 2º no artigo 2º do projeto; e (ii) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO,
JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 186/25.

Dispõe sobre a criação do Programa de Apoio aos Jovens com Câncer em Situação de Vulnerabilidade Social, no Município de São Paulo.



A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Município de São Paulo, o Programa de Apoio aos Jovens com Câncer em Situação de Vulnerabilidade Social, com o objetivo de oferecer suporte integral aos jovens em tratamento oncológico que se encontrem em condições socioeconômicas adversas.

Art. 2º O programa instituído por esta Lei tem como finalidade garantir aos beneficiários acesso a serviços essenciais para o tratamento e a melhoria da qualidade de vida, compreendendo as seguintes diretrizes:

I - prioridade no agendamento de tratamentos e acompanhamento multidisciplinar contínuo;

II - disponibilização de acompanhamento psicológico individual e em grupo, incluindo suporte emocional e acolhimento aos familiares;

III - mediação para acesso a benefícios assistenciais e previdenciários disponíveis nas esferas municipal, estadual e federal;

IV - garantia de continuidade dos estudos para jovens em idade escolar, por meio de políticas educacionais adaptadas à sua condição de saúde;

V- oferta de cursos de capacitação e programas de qualificação profissional que favoreçam sua inserção no mercado de trabalho, respeitando as limitações impostas pelo tratamento oncológico.

§ 1º São elegíveis ao programa os jovens com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade, diagnosticados com câncer, em tratamento ativo e que comprovem condição de vulnerabilidade social, conforme critérios definidos pelo órgão gestor competente.

§ 2º A prioridade prevista no inciso I deste artigo deverá respeitar os casos mais graves e outras prioridades legais, conforme previsto no art. 4º, inciso V, § 2º, do Estatuto da Pessoa com Câncer – Lei Federal nº 14.238, de 19 de novembro de 2021.



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