autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/09/2025 16:21:30.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0339/25.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Adrilles Jorge, que visa autorizar o Poder Executivo a criar, dentro dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), um programa de reintegração ao mercado de trabalho para pessoas em processo de reabilitação e recuperação de dependência química, transtornos mentais ou outros problemas psicossociais.

Segundo a propositura, o programa será estruturado de maneira a fornecer apoio psicossocial e profissional aos usuários, visando a recuperação da autonomia, autoestima e a reintegração à sociedade e ao mercado de trabalho.

A Justificativa enfatiza a fundamental importância da reintegração ao mercado de trabalho para a recuperação de qualquer pessoa, pois tal reintegração permite que o indivíduo recupere sua autonomia e autoestima, além de contribuir para sua reintegração social e familiar. Assim, ao oferecer um programa estruturado dentro dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), o projeto busca garantir que os cidadãos em recuperação tenham acesso a suporte contínuo, capacitação profissional e a oportunidade de conquistar um novo emprego, com o devido acompanhamento.

A propositura reúne condições para prosseguir em tramitação na forma do Substitutivo ao final apresentado.

Inicialmente cumpre observar que em seu aspecto formal a propositura encontra fundamento no art. 37, da Lei Orgânica Paulistana, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, ressaltando-se 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).

Nesse aspecto cumpre trazer à colação que a temática da interpretação restritiva da cláusula de reserva de iniciativa foi debatida em sede de repercussão geral pelo STF ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, onde se questionava a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo sido fixada a seguinte tese:

> "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua

Matéria RELCOM 1406/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 01/08/2025 e juntado ao PL 339/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666947.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

> 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."

Tal entendimento foi mantido pelo Órgão Especial do TJSP na ADIN da Lei nº 12.953, de 09 de maio de 2018, de iniciativa parlamentar, que também dispõe sobre a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas creches e escolas públicas municipais, inclusive dentro da sala de aula, pronunciando-se pela ausência de vícios de iniciativa ou pela não especificação da dotação orçamentária ou da fonte de custeio. (ADI 2113734-65.2018.8.26.0000, Relator Salles Rossi, j. 19.09.2018)

No que tange à iniciativa parlamentar para edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível desde que não haja invasão da esfera administrativa.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, <u>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</u>, 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).

Em seu aspecto de fundo, a propositura pretende implementar medida que incrementa a prestação do serviço público prestado pelos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

Inicialmente cumpre observar que os Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) são Centros destinados ao atendimento às pessoas com transtornos mentais graves e persistentes ou às pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, constituídos por equipes multiprofissionais. Os CAPS compõem a chamada Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), instituída pela Portaria GM/MS nº 3.088/2011 cujo art. 7º, estabelece:

> Art. 7º O ponto de atenção da Rede de Atenção Psicossocial na atenção psicossocial especializada é o Centro de Atenção Psicossocial.
>
> § 1º O Centro de Atenção Psicossocial de que trata o caput deste artigo é constituído por equipe multiprofissional que atua sob a ótica interdisciplinar

Matéria RELCOM 1406/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 01/08/2025 e juntado ao PL 339/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666947.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

e realiza atendimento às pessoas com transtornos mentais graves e persistentes e às pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, em sua área territorial, em regime de tratamento intensivo, semi-intensivo, e não intensivo.

§ 2º As atividades no Centro de Atenção Psicossocial são realizadas prioritariamente em espaços coletivos (grupos, assembleias de usuários, reunião diária de equipe), de forma articulada com os outros pontos de atenção da rede de saúde e das demais redes.

§ 3º O cuidado, no âmbito do Centro de Atenção Psicossocial,é desenvolvido por intermédio de Projeto Terapêutico Individual, envolvendo em sua construção a equipe, o usuário e sua família, e a ordenação do cuidado estará sob a responsabilidade do Centro de Atenção Psicossocial ou da Atenção Básica, garantindo permanente processo de cogestão e acompanhamento longitudinal do caso.

§ 4º Os Centros de Atenção Psicossocial estão organizados nas seguintes modalidades:

I - CAPS I: atende pessoas com transtornos mentais graves e persistentes e também com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas de todas as faixas etárias; indicado para Municípios com população acima de vinte mil habitantes;

II - CAPS II: atende pessoas com transtornos mentais graves e persistentes, podendo também atender pessoas com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas, conforme a organização da rede de saúde local, indicado para Municípios com população acima de setenta mil habitantes;

III - CAPS III: atende pessoas com transtornos mentais graves e persistentes. Proporciona serviços de atenção contínua, com funcionamento vinte e quatro horas, incluindo feriados e finais de semana, ofertando retaguarda clínica e acolhimento noturno a outros serviços de saúde mental, inclusive CAPS Ad, indicado para Municípios ou regiões com população acima de duzentos mil habitantes;

IV - CAPS AD: atende adultos ou crianças e adolescentes, considerando as normativas do Estatuto da Criança e do Adolescente, com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas. Serviço de saúde mental aberto e de caráter comunitário, indicado para Municípios ou regiões com população acima de setenta mil habitantes;

Matéria RELCOM 1406/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 01/08/2025 e juntado ao PL 339/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666947.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

V - CAPS AD III: atende adultos ou crianças e adolescentes, considerando as normativas do Estatuto da Criança e do Adolescente, com necessidades de cuidados clínicos contínuos. Serviço com no máximo doze leitos para observação e monitoramento, de funcionamento 24 horas, incluindo feriados e finais de semana; indicado para Municípios ou regiões com população acima de duzentos mil habitantes; e

VI - CAPS I: atende crianças e adolescentes com transtornos mentais graves e persistentes e os que fazem uso de crack, álcool e outras drogas. Serviço aberto e de caráter comunitário indicado para municípios ou regiões com população acima de cento e cinquenta mil habitantes.

Releva notar ainda que o art. 4º da referida portaria já enuncia ser a reabilitação e a reinserção na sociedade, **através do trabalho**, de pessoas com transtorno mental ou necessidades decorrentes do uso de substâncias entorpecentes, um dos objetivos específicos da Rede de Atenção Psicossocial. Vejamos:

Art. 4º São objetivos específicos da Rede de Atenção Psicossocial:

I - promover cuidados em saúde especialmente para grupos mais vulneráveis (criança, adolescente, jovens, pessoas em situação de rua e populações indígenas);

II - prevenir o consumo e a dependência de crack, álcool e outras drogas;

III - reduzir danos provocados pelo consumo de crack, álcool e outras drogas;

IV - promover a reabilitação e a reinserção das pessoas com transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas na sociedade, **por meio do acesso ao trabalho**, renda e moradia solidária;

V - promover mecanismos de formação permanente aos profissionais de saúde;

VI - desenvolver ações intersetoriais de prevenção e redução de danos em parceria com organizações governamentais e da sociedade civil;

VII - produzir e ofertar informações sobre direitos das pessoas, medidas de prevenção e cuidado e os serviços disponíveis na rede;

Matéria RELCOM 1406/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 01/08/2025 e juntado ao PL 339/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666947.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

VIII - regular e organizar as demandas e os fluxos assistenciais da Rede de Atenção Psicossocial; e

IX - monitorar e avaliar a qualidade dos serviços por meio de indicadores de efetividade e resolutividade da atenção.

Assim, possível aferir que o pretendido pela propositura - que é justamente a reinserção na sociedade através da recolocação no mercado de trabalho - já é medida norteadora da prestação de serviço pelos CAPS – Centros de Atenção Psicossocial, razão pela qual conclui-se que a propositura apenas pretende aprimorar um serviço público que já é prestado.

Em outro aspecto, a propositura encontra fundamento na proteção e defesa da saúde, matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, estes para *suplementar a legislação federal e estadual no que couber*, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 24, XII, e 30, II, Constituição Federal).

A Lei Orgânica do Município, em seu art. 215, ratifica a competência municipal para regulamentar ações e serviços de saúde.

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 JUDICÁRIA 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 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*

Matéria RELCOM 1406/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 01/08/2025 e juntado ao PL 339/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666947.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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 direto 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)

Recentemente, o Egrégio Tribunal de Justiça Paulista assim se pronunciou a respeito de lei de iniciativa parlamentar que estabelece a obrigatoriedade de realização de exames:

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 capitar 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 os 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 suplementar 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**

Matéria RELCOM 1406/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 01/08/2025 e juntado ao PL 339/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666947.

autuado por Tomaz Levy Fregni em 10/09/2025 16:21:30.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

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).

Por fim, cumpre observar ainda que a propositura encontra fundamento também no princípio da dignidade humana, um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, ao lado do próprio trabalho, nos termos do art. 1º, incisos III e IV, da Constituição Federal.

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,** na forma do seguinte Substitutivo que visa conferir à proposta contornos mais gerais e abstratos, mantendo no texto os dispositivos que se coadunam com as atribuições já conferidas aos CAPS.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0339/25.

Dispõe sobre a criação de programa de reintegração ao mercado de trabalho para pessoas em processo de reabilitação dentro dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS).

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

Matéria RELCOM 1406/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 01/08/2025 e juntado ao PL 339/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666947.

CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO

Art. 1º Fica instituído o programa de reintegração ao mercado de trabalho dentro dos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) para pessoas que estão em processo de reabilitação e recuperação de dependência química, transtornos mentais ou outros problemas psicossociais.

Parágrafo único. O programa será estruturado de maneira a fornecer apoio psicossocial e profissional aos usuários, visando a recuperação da autonomia, autoestima e a reintegração à sociedade e ao mercado de trabalho e se pautará pelas seguintes diretrizes:
I – acompanhamento psicológico e psicossocial;

II – orientação profissional e de carreira e consultoria sobre elaboração de currículos e preparação para entrevistas de emprego;

III – encaminhamento dos participantes para vagas de emprego em empresas parceiras de acordo com o perfil profissional de cada pessoa; e

IV – realização de campanhas de divulgação do programa com o objetivo de informar á população sobre a importância da reintegração de pessoas em recuperação ao mercado de trabalho e sobre os serviços disponíveis dentro dos CAPS.

Art. 3º O Poder Executivo buscará parcerias com empresas privadas, organizações não governamentais e outras entidades públicas para facilitar a inclusão dos participantes do programa no mercado de trabalho, oferecendo estágios, vagas de emprego e programas de capacitação.

Art. 4º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data da sua publicação.

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

Matéria RELCOM 1406/2025. Documento assinado digitalmente por MILTON FERREIRA DA SILVA em 01/08/2025 e juntado ao PL 339/2025 por Tomaz Levy Fregni. Sua validade pode ser conferida em https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbrirDocumento?pID=666947.