



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 346/25.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa dos nobres Vereadores Adrilles Jorge e Pastora Sandra Alves, que cria o selo municipal “Igreja acessível a todos” para cultos religiosos e dispõe sobre políticas públicas de inclusão dentro das instituições religiosas.

Sob o ponto de vista jurídico, a propositura encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Municipal.

Com efeito, segundo Hely Lopes Meirelles (**Direito Municipal Brasileiro**, 17^a 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 – grifos acrescentados).

De se ressaltar 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. 27/01/2021).

Ademais, a propositura não dispõe sobre organização administrativa, tampouco sobre servidores públicos ou seu regime jurídico. Ou seja, o projeto cuida de matéria não



prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, § 2º, da Lei Orgânica do Município.

De se observar ainda que o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição de normas de conteúdo geral, programático ou quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria já 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 em tais casos, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Em relação ao seu aspecto de fundo, observa-se que o projeto pretende implantar, por meio de regras genéricas e principiológicas, um selo que incentive a inclusão de pessoas com deficiência no âmbito das igrejas.

Nesse aspecto, a proposta encontra fundamento na competência Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, dispositivo com idêntica redação no artigo 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

No que tange à proteção de pessoas com deficiência, a Constituição Federal determina que podem legislar concorrentemente sobre o assunto a União, os Estados e o Distrito Federal (artigo 24, XIV), conferindo ao Município competência legislativa suplementar para disciplinar a matéria (art. 30, II).

Quanto ao conteúdo do projeto, o art. 2º, da Lei Federal nº 7.853/89, que dispõe sobre o apoio às pessoas com deficiência e sua integração social, estabelece competir ao Poder Público e seus órgãos assegurar às pessoas com deficiência o pleno exercício de seus direitos, inclusive dos direitos à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, ao amparo à infância e à maternidade, e de outros que, decorrentes da Constituição e das leis, propiciem seu bem-estar pessoal, social e econômico.

Também nossa Lei Orgânica, no art. 226, determina que o Município buscará garantir à pessoa com deficiência sua inserção na vida social e econômica e no art. 227, que "o



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Município deverá garantir aos idosos e pessoas com deficiências o acesso a logradouros e edifícios públicos e particulares de frequência aberta ao público (...) garantindo-lhes a livre circulação".

O projeto pretende criar selo de acessibilidade a igrejas, em benefício de pessoas com deficiência, dando assim concretude ao direito à acessibilidade, conceituado pelo Estatuto da Pessoa com Deficiência como "possibilidade e condição de alcance para utilização, com segurança e autonomia, de espaços, mobiliários, equipamentos urbanos, edificações, transportes, informação e comunicação, inclusive seus sistemas e tecnologias, bem como de outros serviços e instalações abertos ao público, de uso público ou privados de uso coletivo, tanto na zona urbana como na rural, por pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida" (art. 3º, inciso I, da Lei Federal nº 13.146, de 6 de julho de 2015 – grifo acrescentado).

Essa previsão do Estatuto da Pessoa com Deficiência está em consonância com a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York em 30 de março de 2007 e internalizado pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, cujo artigo 9, item 1, prevê a necessidade de tomada de medidas apropriadas por parte do Poder Público para assegurar a acessibilidade às pessoas com deficiência.

Referida Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional na forma do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, gozando de força normativa constitucional, o que demonstra a higidez e a compatibilidade desta propositura com nossa Carta Magna.

Especificamente sobre a instituição de selo, registram-se julgados acerca da competência municipal para editar normas que não impactam a gestão administrativa do Município, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a



obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e ***cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica – Ausência de violação à separação de poderes – Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivo*** – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da união e dos estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte.” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019 – *negritos acrescentados*)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o **Selo Cidade Linda** no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estavam fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que ***a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local,***



cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública.

AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018 – **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 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. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

por meio de suposta "autorização". Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada." (TJSP, *Órgão Especial*, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018 – *negritos acrescentados*)

Conclui-se, pois, que a presente propositura é hígida do ponto de vista constitucional e legal.

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

Ante o exposto, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do Substitutivo adiante proposto, com vistas a: (i) eliminar o artigo 2º da proposta original, por não ser da alçada do Legislativo definir atribuições de órgão do Executivo (no caso, a Secretaria da Pessoa com Deficiência), tampouco estipular prazo para regulamentação da lei, sob pena de violação ao princípio da separação dos Poderes; e (ii) adequar a redação do projeto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 346/2025.

Cria o selo municipal "Igreja acessível a todos" para cultos religiosos e dispõe sobre as políticas públicas de inclusão dentro das instituições religiosas e dá outras providências.



A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o Selo Igreja Acessível a Todos, a ser concedido às instituições religiosas de qualquer credo, no Município de São Paulo, que atendam aos critérios estabelecidos nesta Lei.

§ 1º O selo será concedido a instituições religiosas que promovam práticas inclusivas, garantindo o acesso e a permanência de todos os frequentadores.

§ 2º Para fazer jus ao selo as instituições religiosas deverão comprovar por meios idôneos, divulgados em mídia interativa ou impressa, a promoção de:

I - linguagem de sinais por meio de intérpretes de Língua Brasileira de Sinais - Libras, ou outras línguas acessíveis a pessoas surdas;

II – distribuição de materiais de leitura em braile ou “áudio books”, tais como Bíblias e outros materiais, acessíveis a pessoas cegas ou com baixa visão;

III - tecnologia assistida, por meio de sistemas de amplificação de som ou legendas para pessoas com dificuldades auditivas;

IV – voluntariado, em espaço apropriado, para cuidado e entretenimento de crianças pequenas e crianças com síndrome de Down, espectro autista, deficiências ou transtornos que demandem atenção especial, enquanto seus pais ou responsáveis estejam participando do culto ou evento religioso;

V - acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social, proporcionando-lhes um ambiente de assistência e conforto emocional;

VI - suporte psicológico e emocional, mediante programas de apoio pastoral ou aconselhamento a pessoas em dificuldade, tais como vítimas de abuso, luto, ou dependentes de álcool e outras drogas;



VII - programas de integração comunitária, que contemplem ações de combate à pobreza, campanhas de arrecadação de alimentos e roupas ou promoção de palestras e encontros de cunho educacional e religioso;

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

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

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