



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0859/25.

Trata-se de projeto de lei, de autoria da nobre Vereadora Rute Costa, que visa dispor sobre a instituição da Campanha Permanente de Orientação, Conscientização e Combate ao Capacitismo, a ser realizada anualmente no mês de setembro, com o objetivo de promover a orientação, inclusão, combater o preconceito e fomentar o respeito às pessoas com deficiência.

De acordo com o projeto, são objetivos da campanha: i) combater o capacitismo em todas as suas formas, promovendo o respeito e a valorização da pessoa com deficiência; ii) disseminar informações sobre os direitos das pessoas com deficiência; iii) incentivar práticas inclusivas em escolas, instituições públicas e privadas, empresas e meios de comunicação, assim como em eventos educacionais, culturais e esportivos; iv) dar visibilidade às barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência, inclusive atitudinais, arquitetônicas e comunicacionais, a fim de que o enfrentamento seja compromisso de toda a sociedade; v) conscientizar sobre a importância da eliminação de expressões preconceituosas, como referência de incapacidade, limitação ou desvantagem.

Ainda em conformidade com a proposta as ações da campanha poderão incluir a realização de: i) palestras, seminários e rodas de conversa; ii) campanhas publicitárias em meios de comunicação oficial e redes sociais; iii) atividades culturais, artísticas e esportivas inclusivas; iv) parcerias com organizações da sociedade civil, universidades, empresas e órgãos públicos; v) capacitação de servidores públicos sobre o enfrentamento ao capacitismo.

A Justificativa esclarece que o termo capacitismo refere-se à discriminação, preconceito ou estigmatização sistemática contra pessoas com deficiência, baseada na ideia equivocada de que essas pessoas são inferiores, menos capazes ou menos produtivas. Enfatiza que tal conduta se manifesta de forma estrutural, institucional e individual, afetando o acesso a direitos fundamentais como educação, saúde, trabalho, cultura e mobilidade e que a criação desta campanha visa justamente atuar na esfera da conscientização e da transformação cultural, essenciais para combater o capacitismo.

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final proposto, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Sob o ponto de vista formal, cumpre observar que a regra é a de que a iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos Cidadãos, por força do art. 37, *caput*, da LOM.



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, como chefe do local, 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 do Poder Executivo deve ser interpretado restritivamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Nesse aspecto, cabe observar 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 da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação 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.

Esse entendimento sobre a interpretação restritiva da reserva de iniciativa foi reiterado pelo STF ao julgar, em sede de repercussão geral, o Recurso Extraordinário nº 878.911/RJ, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, tendo sido firmada a seguinte tese (Tema 917):

“Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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).” Somente nessas hipóteses, “ou seja, nos projetos de leis cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa.”

Cabe observar ainda que essa repercussão geral vem sendo aplicada nos recentes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, os quais indicam uma verdadeira guinada jurisprudencial para considerar constitucionais leis que historicamente até então eram reputadas inadmissíveis aos olhos daquela Corte:

“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. 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 máximo, na inexecução do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. (...).**”

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018, grifos nossos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei municipal de origem parlamentar que institui campanha de orientação e conscientização sobre as consequências do acúmulo de lixo nas ruas do Município de Jundiaí. 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 atribuições administrativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo, previstas no artigo 47 da Constituição do Estado de São Paulo. Lei que cuida de assunto local, relativo à proteção do meio ambiente e controle da poluição. Precedentes deste Órgão Especial. Ausência de dotação orçamentária específica que



não torna a lei inconstitucional, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada. Precedentes do STF. Procedência parcial do pedido. Expressões e dispositivos legais que fazem referência genérica à sanção de multa, sem, contudo, prever de forma exata e clara o 'quantum' cominado para a hipótese de infração administrativa, o que contrasta com o princípio da legalidade estipulado no artigo 111 da Constituição Paulista. Vedado ao Poder Legislativo deixar ao arbítrio do administrador a disciplina de matéria reservada à lei. Procedência parcial do pedido. Liminar cassada. (TJSP, ADI nº 2150170-91.2016.8.26.0000, j. 19/10/16, grifamos)

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.

(...)

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, grifamos).

Em seu aspecto de fundo, a Constituição Federal corrobora a competência municipal para versar sobre o tema, com respaldo na competência suplementar para legislar sobre a proteção e integração social das pessoas com deficiência (art. 30, II, combinado com art. 24, XIV).

Demais disso, é competência material comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e, também, dos Municípios, cuidar da saúde e da proteção das pessoas com deficiência (CF/88, art. 23, II).



Já o Município de São Paulo, em sua Lei Orgânica, trata especificamente da inserção da pessoa com deficiência na vida social e econômica, como se pode depreender da redação do art. 226:

“Art. 226. O Município buscará garantir à pessoa deficiente sua inserção na vida social e econômica, através de programas que visem o desenvolvimento de suas potencialidades, em especial:

I - a assistência, desde o nascimento, através da estimulação precoce, da educação gratuita e especializada, inclusive profissionalizante, sem limite de idade;

II - o acesso a equipamentos, serviços e programas culturais, educacionais, esportivos e recreativos;

III - a assistência médica especializada, bem como o direito à prevenção, habilitação e reabilitação, através de métodos e equipamentos necessários;

IV - a formação de recursos humanos especializados no tratamento e assistência das pessoas com deficiência;
(Alterado pela Emenda 29/07)

V - o direito à informação e à comunicação, considerando-se as adaptações necessárias”.

Cumpra-se observar que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, tampouco versa 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.

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

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“ADI nº 2382866-21.2024.8.26.0000

Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Ordenação da Cidade / Plano Diretor



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Relator(a): Matheus Fontes

Comarca: São Paulo

Órgão julgador: Órgão Especial

Data do julgamento: 14/05/2025

Data de publicação: 15/05/2025

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 10.172, DE 07 DE JUNHO DE 2024, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, QUE "ALTERA A LEI N. 3.912/1992, QUE EXIGE AFIXAÇÃO, NOS ÔNIBUS E NOS PONTOS DE PARADA, DE INFORMAÇÕES DE INTERESSE DOS USUÁRIOS, PARA INCLUIR **INFORMATIVO REFERENTE AO USO DO CORDÃO DE GIRASSOL**" - **INICIATIVA PARLAMENTAR – CUMPRIMENTO DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE DE INTERESSE PÚBLICO** PREVISTO NO ART. 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - **VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO ENTRE PODERES E DA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO NÃO CONFIGURADO** – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL EM CASOS SEMELHANTES – AÇÃO IMPROCEDENTE.” (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 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 – 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.

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 norma contornos mais gerais e abstratos, afastando eventual ilegalidade por violação do Princípio da Separação entre os Poderes, bem como para adequar o presente projeto de lei à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/98:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0859/25.

Dispõe sobre a instituição da Campanha Permanente de Orientação, Conscientização e Capacitismo no Município de São Paulo e dá outras providências”.

À Câmara Municipal de São Paulo Decreta:

Art. 1º Fica instituída, no âmbito do Município de São Paulo, a Campanha Permanente de Orientação, Conscientização e Combate ao Capacitismo, a ser realizada anualmente no mês de setembro, com o objetivo de promover a orientação, inclusão, combater o preconceito e fomentar o respeito às pessoas com deficiência.

Art. 2º São objetivos da Campanha:

I – combater o capacitismo em todas as suas formas, promovendo o respeito e a valorização da pessoa com deficiência;

II – disseminar informações sobre os direitos das pessoas com deficiência;

III – incentivar práticas inclusivas;



IV – dar visibilidade às barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência, inclusive atitudinais, arquitetônicas e comunicacionais, a fim de que o enfrentamento seja compromisso de toda a sociedade;

V – conscientizar sobre a importância da eliminação de expressões preconceituosas, como referência de incapacidade, limitação ou desvantagem.

Art. 3º As ações da Campanha poderão incluir, entre outras:

I – palestras, seminários e rodas de conversa;

II – campanhas publicitárias em meios de comunicação oficial e redes sociais;

III – atividades culturais, artísticas e esportivas inclusivas;

IV – parcerias com organizações da sociedade civil, universidades, empresas e órgãos públicos;

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

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

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