



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 1502/2021 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0521/21.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do Nobre Vereador Sansão Pereira, que visa autorizar o Poder Executivo a criar o Programa SP Solidária para doações de OPM's (órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção) e equipamentos hospitalares que visa angariar doações de equipamentos ortopédicos, camas hospitalares, cadeiras de rodas, cadeiras de banho, muletas, entre outros, com a finalidade de direcioná-los a quem deles necessitar, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida de pessoas com deficiência, acamadas ou com alguma limitação física.

Na forma do Substitutivo ao final proposto, que visa suprimir dispositivos que determinavam ao Executivo a prática de atos concreto de administração e que adequa a propositura ao quanto já decidido pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo, no julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade de lei que instituiu Banco de Ração, voltado ao recebimento de ração e acessórios de animais, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação.

Sob o ponto de vista da iniciativa, 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).

Sobre a iniciativa de leis reservadas ao Poder Legislativo cumpre consignar que o Supremo Tribunal Federal decidiu, em sede de repercussão geral, ao julgar o Recurso Especial nº 878.911/RJ, relativo ao Tema 917, onde se debatia a obrigatoriedade de instalação de câmeras de vigilância nas escolas, que "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 lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa."

A corroborar o entendimento de que a propositura não viola a iniciativa legislativa do Sr. Prefeito, trazemos a colação decisão exarada em caso análogo pelo E. Tribunal de Justiça de São Paulo:

ADI ajuizada contra lei municipal que "autoriza a prefeitura a fornecer merenda escolar, cesta básica ou cartão alimentação durante o período de férias ou recesso escolar aos alunos economicamente carentes da rede pública municipal e dá outras providências". Vício formal. Inexistência. Iniciativa legislativa de vereador. Não configurada violação à iniciativa reservada ao chefe do Executivo. Hipóteses taxativas. Excepcionalidade da ignição legislativa pelo chefe do Executivo. Interpretação restritiva. Previsão de despesas não impactantes a serem absorvidas pelo orçamento. Previsão genérica de custeio das despesas. Vício inexistente. Lei não materialmente autorizativa. Norma geral e abstrata que traça contornos da gestão. Ausência de afronta à separação dos poderes. Esboço de programa assistencial suplementar a estudantes economicamente necessitados. Previsão constitucional. Segurança alimentar. Recesso escolar decorrente da quarentena sanitária. Interrupção no fornecimento de merenda escolar. Aumento de despesas familiares com a alimentação de filhos em idade escolar. Direito fundamental à alimentação de qualidade. Obrigação estatal de fornecimento de alimento aos necessitados. Arts. 6º e 208, VII, CF. Fixação de prazo rígido para regulamentação da matéria. Desrespeito à separação dos poderes. Inconstitucionalidade verificada. Precedentes do Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente. Inconstitucionalidade, com redução de texto, do art. 7º da Lei nº 5.998/19 de Catanduva. ADI 2005351-22.2020.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, Rel. Márcio Bartoli, j. 02/09/2020". Grifamos

Especificamente sob a matéria tratada na presente propositura, ou seja, a criação de um Programa voltado ao recebimento de doações de órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção, cumpre trazer à colação recente julgado do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, no julgamento da ADI nº 2216269-72.2018.8.26.0000 em face da Lei nº 14.227/2018, do Município de Ribeirão Preto, em caso que versava sobre a criação do Banco de Ração, voltado ao recebimento de ração e acessórios para animais, decidiu:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 14.227/2018, que "institui o banco de ração e o banco de acessórios para animais e dá outras providências". Iniciativa parlamentar. Concretude do artigo 9º. Dispositivo que confere autorização para a realização de parcerias com entidades públicas e privadas. Inadmissibilidade. Chefe do Executivo não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva competência. Ingerência na esfera privativa do Prefeito. Violação aos princípios da separação dos poderes e da reserva de administração. Ofensa aos artigos 5º e 47, XIV, da Constituição Bandeirante. Restante da norma que não padece do mesmo vício. Não ocorrência de vício formal de inconstitucionalidade, por desvio do Poder Legislativo. Inexiste ofensa ao princípio da separação de poderes, eis que em consonância com o Tema de Repercussão Geral nº 917. Não houve alteração da estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública, bem como sobre o regime jurídico de servidores. Competência da Câmara para dispor sobre bem-estar animal. Interesse local. Ausência de previsão de dotação orçamentária que não implica a existência de vício de inconstitucionalidade, mas apenas eventual inexecutabilidade da lei no exercício orçamentário em que aprovada. Ação parcialmente procedente. (ADI nº 2216269-72.2018.8.26.0000, TJSP, Órgão Especial, j. 10.04.2019, Rel. Péricles Piza). Grifamos.

Sob o aspecto material, o projeto encontra fundamento no art. 30, inciso I, da Constituição Federal, segundo o qual compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, dispositivo com idêntica redação no art. 13, inciso I, da Lei Orgânica Municipal.

Por interesse local, segundo Dirley da Cunha Junior, entende-se, não aquele interesse exclusivo do Município, mas seu interesse predominante, que o afete de modo mais direto e imediato. (In, Curso de Direito Constitucional, 2ª edição, Salvador: Juspodivm, 2008, p. 841.)

Em seu aspecto de fundo, a proposta visa instituir medida voltada a garantir o bem-estar das pessoas com deficiência, idosos e acamados, encontrando fundamento na competência concorrente dos Municípios para legislar sobre proteção e defesa da saúde e proteção e integração social das pessoas com deficiência (art. 24, incisos XII e XIV c/c art. 30, II da CF).

Nesse aspecto, cumpre ainda observar os comandos normativos dos arts. 23, 227 e 230 do texto constitucional. In verbis:

"Art. 23. É da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;"

.....

"Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

.....

II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.

....."

"Art. 230. A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhe o direito à vida".

Na mesma linha, a Lei Orgânica do Município:

Art. 229. O Município promoverá programas de atenção integral à criança, ao adolescente e ao jovem, mediante políticas específicas, admitida a participação de entidades não governamentais.

§ 1º O Município estimulará, apoiará e, no que couber, fiscalizará as entidades e associações comunitárias que mantenham programas dedicados às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos e às pessoas com deficiência.

Além das disposições acima, de caráter orientador das demais normas editadas em âmbito municipal, cabe destacar como diploma de especial relevo a Lei Federal nº 13.146/15, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), tendo por base Convenção internacional aprovada com status de "emenda constitucional":

Art. 1º É instituída a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência), destinada a assegurar e a promover, em condições de igualdade, o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais por pessoa com deficiência, visando à sua inclusão social e cidadania.

Parágrafo único. Esta Lei tem como base a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ratificados pelo Congresso Nacional por meio do Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008, em conformidade com o procedimento previsto no § 3º do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, em vigor para o Brasil, no plano jurídico externo, desde 31 de agosto de 2008, e promulgados pelo Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009, data de início de sua vigência no plano interno.

De se observar ainda que a propositura encontra consonância com os princípios e diretrizes que norteiam a organização do Município, consoante preconiza o art. 2º de nossa Lei Orgânica. In verbis:

Art. 2º A organização do Município observará os seguintes princípios e diretrizes:

...

VIII - a garantia de acesso, a todos, de modo justo e igual, sem distinção de origem, raça, sexo, orientação sexual, cor, idade, condição econômica, religião, ou qualquer outra discriminação, aos bens, serviços, e condições de vida indispensáveis a uma existência digna;

Por fim, destacamos que o SUS já possui programa para o oferecimento gratuito de órteses de próteses sob medida <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/sus-oferece-gratuitamente-orteses-e-proteses-sob-medida#:~:text=Somente%20no%20primeiro%20semestre%20deste,incluindo%20as%20cadeiras%20de%20rodas>, de modo que a instituição do programa voltado ao recebimento em doação desses itens para posterior distribuição possibilitará a ampliação do Programa de distribuição de órteses e próteses já implantado pelo Executivo.

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas em atenção ao disposto no art. 41, VIII, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

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

Ante o exposto somos PELA LEGALIDADE, na forma do seguinte Substitutivo proposto para: (i) suprimir dispositivos do projeto original que determinavam ao Executivo a prática de atos concretos de administração; (ii) transformar a propositura em um projeto geral e abstrato que apenas trace os contornos da gestão, adequando-a ao entendimento mais recente do TJSP na ADI nº 2005351-22.2020.8.26.0000, j. 02.09.2020; (iii) trazer para a propositura redação semelhante à da Lei nº 14.227/2018, do Município de Ribeirão Preto, já submetida ao crivo do TJSP que a declarou apenas em parte inconstitucional, suprimindo tão somente o artigo que previa a autorização para o Poder Executivo a firmar parcerias com a iniciativa privada, mantendo-a com relação aos demais dispositivos (ADI nº 2216269-72.2018.8.26.0000).

#### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI 521/2021.**

Institui o Programa SP Solidária para recebimento em doação de OMP's (órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção), bem como de equipamentos hospitalares para posterior distribuição a quem deles necessitar.

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

Art. 1º Fica instituído o Programa SP Solidária para com o objetivo de captar doações de OPM's (órteses, próteses e meios auxiliares de locomoção), bem como equipamentos hospitalares para posterior distribuição.

Parágrafo único. Nos termos do caput, a propositura visa angariar doações de equipamentos ortopédicos, camas hospitalares, cadeiras de rodas, cadeiras de banho, muletas, entre outros, com a finalidade de direcioná-los a quem deles necessitar.

Art. 2º O Programa SP Solidária tem por objetivo ajudar a melhorar a qualidade de vida de pessoas com deficiência, acamadas ou com alguma limitação física, seja permanente ou temporária.

Art. 3º Para os fins desta lei, serão destinados locais para recepção, triagem e armazenamento das doações que posteriormente ficarão à disposição das pessoas interessadas, devendo ser observado, sempre que possível, o critério de descentralização na instalação, a fim de serem contempladas todas as zonas da cidade.

Art. 4º O Programa SP Solidária se pautará também pela ampla divulgação de suas ações em canais oficiais de comunicação e através da realização de campanhas informativas com o objetivo de fomentar ações altruístas na sociedade.

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

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 08/12/2021.

Sandra Tadeu (DEM) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Faria de Sá (PP)

Gilberto Nascimento (PSC)

João Jorge (PSDB)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)  
Rubinho Nunes (PSL) - Relator  
Sansão Pereira (REPUBLICANOS)  
Thammy Miranda (PL)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 09/12/2021, p. 77

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site [www.saopaulo.sp.leg.br](http://www.saopaulo.sp.leg.br).