



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 2189/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0455/19.**

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Aurélio Nomura, que visa instituir o Programa Repare Autoestima na rede pública de saúde do Município de São Paulo.

De acordo com a propositura, as mulheres submetidas a situação de violência doméstica devem receber proteção específica e especializada em serviços públicos de saúde, o que deve incluir acompanhamento psicológico e cirurgias reparadoras.

Dispõe o projeto, ademais, que a rede municipal deverá desenvolver campanhas informativas voltadas à conscientização das mulheres acerca do direito ao atendimento médico especializado.

Ainda nos termos da propositura, os hospitais devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, compreendendo os serviços mencionados pela Lei Federal nº 12.845/2013, que dispõe sobre o atendimento obrigatório e integral de pessoas em situação de violência sexual.

Nos termos da justificativa, a propositura visa proporcionar conhecimento às mulheres vítimas de violência doméstica acerca do seu direito à saúde, inclusive atendimento psicológico e cirurgias reparadoras.

Sob o aspecto estritamente jurídico, a propositura, na forma do substitutivo ao final apresentado, reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que apresentada no regular exercício da competência legislativa desta Casa, consoante será demonstrado.

Com efeito, a propagação de informações que proporcionem aos munícipes melhor proteção da saúde harmoniza-se com a Constituição Federal, segundo a qual podem legislar concorrentemente sobre a proteção e a defesa da saúde a União, os Estados, Distrito Federal e também os Municípios, para complementar a legislação federal e estadual, dentro dos limites do predominate interesse local (arts. 24, inciso XII c/c art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal).

Também o art. 23, inciso II, da Carta Magna, determina que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, cuidar da saúde e assistência pública.

Quanto ao aspecto formal subjetivo, apesar de o art. 37, § 2º, IV, da Lei Orgânica do Município dispor a respeito da iniciativa legislativa privativa do Prefeito para projetos que digam respeito à organização administrativa, tal norma deve ser interpretada restritivamente, ou seja, somente no plexo de atribuições que a Constituição Federal confere como de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, a leitura do art. 61, § 1º, da Carta da República permite concluir que essa iniciativa limita-se à estrutura e atribuição de seus órgãos, bem como ao regime jurídico dos seus servidores.

O Supremo Tribunal Federal, ao analisar a iniciativa legislativa parlamentar, decidiu em sede de repercussão geral 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 (Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 29.09.16).

Essa repercussão geral, que foi catalogada como Tema 917 do Supremo Tribunal Federal, 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 inexecutabilidade 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 nº 8.195, de 14 de abril de 2014, do Município de Jundiá, que "denomina 'Rua JOÃO BARBOSA 'Barbosa' a Rua 14 do loteamento Santa Giovana (Bairro Rio Abaixo)" Ato normativo que não usurpa atribuição do Chefe do Poder Executivo Julgamento do mérito ARE-RG 878.911, repercussão geral tema 917 do Colendo Supremo Tribunal Federal "Reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de 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)" Não ocorrência de ofensa à regra da separação dos Poderes Vício de iniciativa Inexistência Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual A iniciativa parlamentar não ofende o disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV, da Constituição Estadual, por não veicular matéria inserida na reserva da Administração nem na reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo. Pedido improcedente.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2151446-26.2017.8.26.0000, rel. Des. Ricardo Anafe, j. 11.04.2018, grifos nossos)

De se destacar, ademais, que ao apreciar uma lei do Estado de Santa Catarina com conteúdo semelhante, o Supremo Tribunal Federal, na ADI 5.293, decidiu pela constitucionalidade formal e material dos dispositivos que versavam sobre a prestação de serviços médicos a pacientes atingidos por queimaduras. Pede-se vênua para a transcrição da respectiva ementa:

**EMENTA: CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º).**

1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras).

2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes.

3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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).

4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF).

5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de pessoas com deficiência, com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas.

6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (Sem grifos no original)

Com efeito, ao dispor sobre a prestação de serviços médicos já abrangidos pela rede pública municipal vinculada ao SUS, a propositura não ingressa no terreno da organização administrativa, matéria cuja iniciativa legislativa pertence exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo.

Para explicitar melhor o que se afirma, mostra-se pertinente a transcrição do seguinte trecho do voto do Relator, Ministro Alexandre de Moraes:

Diferentemente do que sustentado, os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei estadual impugnada não chegaram a promover inovações na realidade orgânica do Executivo local, seja pela criação de novos cargos, serviços ou mesmo obrigações. As normas em exame cuidaram apenas de especificar quais os cuidados médicos, dentre aqueles já providos ordinariamente pela rede pública de saúde, deveriam ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras), tendo em vista a situação de vulnerabilidade por eles experimentada.

Como as sequelas deixadas por acidentes podem comprometer a capacidade laboral das vítimas, além de criar estigmatizações devido a fatores estéticos, a lei catarinense previu que a assistência a essas pessoas deve ir além da mera terapêutica curativa, abrangendo também programas de reinserção social específicos (art. 7º), similares àqueles que já constam da legislação federal de amparo às pessoas com deficiência, razão pela qual o legislador local entendeu de aplicar aos portadores de sequelas graves causadas por queimaduras o regime da Lei 7.853/1989. (sem grifos no original)

E prossegue o eminente Ministro:

Na medida em que os arts. 1º; 4º; 6º e 7º da Lei 16.285/2013 veicularam padrões de atendimento médico absolutamente consentâneos com aqueles que já são contemplados em diversas outras referências do ordenamento federal, incluindo preceitos de hierarquia constitucional que sintetizam o direito fundamental à saúde, não há como identificar qualquer vício de origem na lei estadual em exame.

Além de não violarem a iniciativa do Governador do Estado para dispor sobre organização e funcionamento da Administração local, as normas dos arts. 1º; 4º; 6º e 7º da lei catarinense igualmente não violam os preceitos orçamentários indicados na inicial (arts. 165; 167, I e II; e 169, § 1º, da CF). É que, diversamente do que sustentado pelo requerente, os projetos de lei subscritos por parlamentares não são necessariamente neutros em termos financeiros, sendo perfeitamente possível que eles tenham projeções nas despesas públicas.

Com efeito, as normas previstas na propositura, voltadas à reabilitação física, psicológica e reinserção social agregam concretude à previsão do atendimento integral pelo Sistema Único de Saúde (art. 198, II, da Constituição Federal).

A premissa do atendimento integral está explícita, ademais, na Lei Orgânica do SUS, que assegura integralidade de assistência, entendida como conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema.

As questões atinentes a procedimentos de atendimento estão em perfeita consonância com a legislação federal sobre o tema, especialmente Lei Federal nº 12.845, de 1 de agosto de 2013, que dispõe sobre o atendimento integral e obrigatório de pessoas em situação de violência sexual; e Lei Federal nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, popularmente conhecida como Lei Maria da Penha.

Para ser aprovada, a propositura 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 ao final apresentado para adaptar o texto à técnica legislativa prevista na Lei Complementar nº 95/1998.

### **SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0455/19.**

Institui o Programa Repare a Autoestima na rede pública de saúde do Município de São Paulo

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Esta Lei institui o Programa Repare a Autoestima, de proteção específica e especializada para mulheres e outras vítimas de violência doméstica.

Art. 2º As ações e serviços públicos de saúde e os serviços contratados ou conveniados que integram o Sistema Único de Saúde (SUS), vinculados à rede municipal, deverão observar, como diretriz, a organização de atendimento público específico e especializado para mulheres e vítimas de violência doméstica em geral, que garanta o acompanhamento psicológico, cirurgias plásticas reparadoras, entre outras formas de atendimento.

Art. 3º No âmbito da rede municipal de saúde, serão realizadas campanhas de conscientização das mulheres e outras vítimas de violência doméstica sobre os seus direitos de atendimento médico especializado.

Art. 4º Os hospitais e outros postos de atendimento, que integrem a administração pública municipal direta ou indireta, ou que com ela mantenham convênio, termo de cooperação, termo da parceria ou contrato de gestão, devem oferecer às vítimas de violência sexual atendimento emergencial, integral e multidisciplinar, visando o controle e o tratamento dos agravos físicos e psíquicos decorrentes de violência sexual.

§ 1º Será realizado, sempre que necessário, encaminhamento do paciente a serviços de assistência social.

§ 2º O atendimento imediato, obrigatório em todos os hospitais e demais estabelecimentos de saúde mencionados no caput, compreende os serviços elencados pela Lei Federal nº 12.845, de 1º de agosto de 2013.

Art. 5º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 13/11/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)  
Cláudio Fonseca (CIDADANIA)  
Reis (PT)  
Ricardo Nunes (MDB)  
Rinaldi Digilio (REPUBLICANOS)  
Rute Costa (PSD) - Relatora  
Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 14/11/2019, p. 186

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