



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1518/2024 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0726/23.

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre Vereadora Edir Sales que dispõe sobre a criação do programa “Meu Personal é Certificado”, no âmbito do Município de São Paulo. De acordo com o projeto, o programa tem como objetivo fundamental conscientizar os usuários de academias e academias em prédios e condomínios, bem como os praticantes de exercícios em locais públicos, de serem orientados por profissionais certificados e reconhecidos pelo Conselho Regional de Educação Física – CREF, com carteira profissional com número de identificação.

O programa “Meu Personal é Certificado” será implantado por meio de campanhas publicitárias nas escolas municipais, nos transportes coletivos e outros locais estratégicos, com informativos e cartazes contendo orientações sobre como contratar um professor com registro no CREF-SP.

Além disso, o projeto estabelece que os síndicos de condomínios particulares deverão exigir e armazenar o documento de registro e certificação do profissional de educação física junto ao órgão CREF-SP para acesso a área comum destinada à prática de exercícios físicos como academia, piscinas, quadras poliesportivas e afins.

Sob o aspecto jurídico, na forma do Substitutivo ao final sugerido, a proposição reúne condições para seguir em tramitação.

Do 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.

A matéria de fundo é a proteção da saúde, na medida em que a prática de exercícios físicos sem a orientação de profissionais formados e habilitados pode representar um risco ao praticante, em vez de beneficiá-lo. Nesse aspecto, o projeto alinha-se ao dever constitucional do Poder Público de promover ações voltadas à redução do risco de doença (art. 196 da Constituição Federal). E esse dever incumbe a todos os entes federativos, na medida em que a Constituição Federal preceitua competir à União, aos Estados e ao Distrito Federal a competência concorrente para legislar sobre defesa da saúde (art. 23, II) e aos Municípios, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II).

Nesse diapasão, a Constituição do Estado de São Paulo, no exercício do poder constituinte derivado decorrente, dispõe também que a saúde é direito de todos e dever do Estado, cabendo aos Poderes Públicos Estadual e Municipal garantirem o direito à saúde mediante políticas públicas que visem à redução do risco de doenças e outros agravos (art. 219). Diz ainda a Carta Bandeirante que as ações e os serviços de saúde são de relevância pública, abrangendo regulamentação, fiscalização e controle (art. 220). A Lei Orgânica do Município, a seu turno, não só reproduz o dever de o Poder Público assegurar a saúde como direito de todos (art. 212), como discrimina as formas de garanti-la com a participação da comunidade (art. 213).

De notar que o projeto não visa instituir novas atribuições para órgãos administrativos. Nesse aspecto, o projeto encontra amparo na jurisprudência atual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que reconhece a legalidade da iniciativa parlamentar para a fixação de normas gerais norteadoras de políticas públicas.

Com efeito, verifica-se 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 – esta 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 (STF, Tema 917 de Repercussão Geral). Os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, espelham esse entendimento:

“ADI 2155552-21.2023.8.26.0000 Classe/Assunto: Direta de Inconstitucionalidade / Mental Relator(a): Tasso Duarte de Melo Comarca: São Paulo Órgão julgador: Órgão Especial Data do julgamento: 29/11/2023 Data de publicação: 11/12/2023 Ementa: VOTO Nº 38683 AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Catanduva n.º 6.383/23, que institui a campanha "Janeiro Branco" dedicada à realização de ações educativas para difusão da saúde mental e bem-estar. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inocorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Mera instituição de companhia de "organização e participação voluntária", que não cria encargos, tampouco impõe prazo para regulamentação. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido improcedente.” (grifos acrescentados)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZES INFORMATIVOS DOS NÚMEROS DO DISQUE- DENÚNCIA NAS ESCOLAS DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE RIBEIRÃO PRETO. INCONSTITUCIONALIDADE NA EXPRESSÃO “DA REDE PÚBLICA” CONTIDA NO ARTIGO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 14.191/2018 NÃO VERIFICADA. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE UMA DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. ATIVIDADE LEGIFERANTE QUE PERTENCE, EM REGRA, AO LEGISLATIVO LEI MUNICIPAL QUE PRESTIGIA A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO IMPROCEDENTE.” (ADI nº 2154897-25.2018.8.26.0000. J. 30.01.2019 – grifos acrescentados) “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 960, de 31 de março de 2011, do Município de Bertioga, que dispõe sobre a aposição de adesivos com mensagens à população nos ônibus e micro-ônibus que prestam o serviço de transporte público local de passageiros - Inocorrência de vício de iniciativa do projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, § 2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta - Previsão legal, na verdade, que se volta apenas à proteção do meio ambiente e combate à poluição, mediante a formulação de campanha educativa dirigida à população, nos exatos limites da competência atribuída ao ente público municipal pelo art. 23 da CF - Legislação, ademais, que não implica no aumento de despesa do Município, uma vez que o dever de fiscalização do cumprimento das normas é conatural aos atos normativos e não tem efeito de gerar gastos extraordinários - Ato normativo que, além disso, vigora há mais de dois anos e provavelmente já foi observado pelas empresas de transporte coletivo às quais se dirige, não trazendo repercussão material expressiva no custo da atividade - Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada improcedente.” (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Órgão Especial, ADI nº 0082191- 54.2013.8.26.0000, j. 21 de agosto de 2013, Rel. Des. Paulo Dimas Marcaretti – grifos acrescentados)

Entretanto, no que se refere ao artigo 5º da propositura, parece-nos haver indevida ingerência do Município em matéria atinente a condomínio edilício, sujeita à competência privativa da União Federal. Com efeito, o projeto prevê que os síndicos de condomínios particulares deverão exigir e armazenar o documento de registro e certificação do profissional de educação física junto ao órgão CREF-SP para acesso a área comum destinada à prática de exercícios físicos em academia, piscinas, quadras poliesportivas e afins.

Nesse aspecto, ao dispor sobre condomínio edilício, tema circunscrito ao Direito Civil, o projeto viola o art. 22, inciso I, da Constituição Federal. Foi com base nessa competência

privativa da União que o Congresso Nacional editou o Código Civil (Lei Federal n. 10.406/02), cujos artigos 1.331 a 1.358 regulam o condomínio edilício. A par da legislação aplicável, os condomínios são regidos por convenção, negócio jurídico normativo. A convenção possui natureza estatutária, cujo fundamento é o fato de que “o Estado não é o único elaborador de normas jurídicas; falta-lhe o monopólio do comando jurídico; este também emerge dos vários agrupamentos sociais contidos no Estado, embora limitado no âmbito de cada um” (DINIZ, Maria Helena. Compêndio de introdução à ciência do direito. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 295). Assim, a matéria aqui versada afeta relações civis entre pessoas, assim como o exercício de atividade profissional. Logo, não se trata de assunto de interesse local específico do Município; ao revés, reclama tratamento uniforme em nível nacional.

Para ser aprovada, a proposição depende de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa, nos termos do art. 40, § 3º, XII, da Lei Orgânica do Município. Não obstante, é necessária a apresentação de Substitutivo a fim de: i) adequar a técnica legislativa ao disposto na Lei Complementar nº 95/98, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis; ii) suprimir o art. 5º do projeto, que se imiscui em matéria de Direito Civil, de competência da União Federal.

Ante o exposto, na forma do Substitutivo que segue, somos PELA LEGALIDADE.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0726/2023.

Dispõe sobre a criação do programa “Meu Personal é Certificado”, no âmbito do Município de São Paulo.

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

Art. 1º Fica instituído o programa “Meu Personal é Certificado”, no âmbito do Município de São Paulo, a ser divulgado em locais públicos por meio de campanhas publicitárias. Art. 2º O programa tem por objetivo conscientizar os usuários de academias de ginástica e esporte, inclusive as situadas em condomínios edilícios, bem como os praticantes de exercícios físicos em locais públicos, acerca da importância de serem orientados por profissionais certificados e reconhecidos pelo Conselho Regional de Educação Física – CREF/SP, portadores de carteira profissional com número de identificação.

Art. 3º O programa será implantado mediante campanhas publicitárias nas escolas municipais, nos meios de transporte coletivo e outros locais estratégicos, onde serão divulgados informativos e cartazes contendo as seguintes orientações:

“Tenha sempre um professor registrado no Conselho Regional de Educação Física – CREF/SP. Antes de contratá-lo, solicite uma cópia da sua carteira profissional do CREF. Não contrate professores que não sejam certificados, reconhecidos e que não possuam carteira profissional do CREF/SP.”

Art. 4º O programa terá linguagem de fácil entendimento, com visualização jovial e moderna, a fim de atingir o objetivo descrito no artigo 2º.

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 17/12/2024.

Xexéu Tripoli (UNIÃO) – Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Eliseu Gabriel (PSB)

Marcelo Messias (MDB)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Ricardo Teixeira (UNIÃO)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 18/12/2024, p. 336

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.