



PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E
LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 695/2022.

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Jair Tatto, que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa de Saúde Mental para comunidade escolar nas unidades escolares públicas municipais de São Paulo, vinculado à Secretaria Municipal de Educação de São Paulo - SME.

Para os fins da propositura, considera-se o cuidado com a saúde mental “um bem-estar no qual o indivíduo desenvolve suas habilidades pessoais, consegue lidar com os estresses da vida, trabalha de forma produtiva e encontra-se apto a dar sua contribuição para sua comunidade”. Em relação às crianças e aos adolescentes, a saúde mental estaria associada a aspectos do desenvolvimento, tais como: “ter um conceito positivo sobre si, ter habilidades tanto para lidar com seus pensamentos e emoções, quanto para construir relações sociais”. Consideram-se integrantes da comunidade escolar crianças, jovens e adultos matriculados na rede municipal de educação, professores, equipe gestora, profissionais que atuem nas escolas, pais, mães e responsáveis.

Entre outros objetivos, o Programa pretende promover a saúde mental da comunidade escolar, garantir o atendimento junto aos Centros de Atenção Psicossocial e às Unidades Básicas de Saúde (UBS), promover a intersetorialidade entre os serviços educacionais, de saúde e de assistência social, promover atendimento, ações e palestras voltadas à eliminação da violência doméstica e familiar contra a mulher.

Em que pesem os elevados propósitos que nortearam o autor do projeto, sob o aspecto jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois versa sobre a prática de atos específicos e concretos de administração, perdendo a abstração e generalidade de que se devem revestir os mandamentos legais.

Dessa forma, o projeto interfere indevidamente no campo da denominada “reserva de administração”, que pode ser definida, de forma bastante sucinta, como o campo reservado à atuação exclusiva do Executivo, a área na qual competirá ao Prefeito traçar os parâmetros de ação dos órgãos, serviços e agentes envolvidos, imune à interferência do Legislativo, tema sobre o qual muito bem discorreu o Ministro Celso de Mello no aresto abaixo reproduzido:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se



qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação 'ultra vires' do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais."

(STF, RE nº 427.574 ED/MG, Relator Ministro Celso de Mello – grifos acrescentados)

É cediço que incumbe exclusivamente ao Poder Executivo a administração do Município, tarefa que engloba a criação, a estruturação dos órgãos públicos e a gestão das políticas e programas públicos. Para se desincumbir dessa tarefa de administração, deve o Prefeito estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual o art. 70, XIV, da Lei Orgânica do Município, lhe assegura competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal e, por sua vez, o art. 37, § 2º, IV, da citada Lei, lhe confere iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa.

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles (*in Estudos e Pareceres de Direito Público*, Ed. RT, 1984, pág. 24) encontra-se precisa distinção acerca dos âmbitos de atuação dos Poderes Executivo e Legislativo:

"3. Em conformidade com os preceitos constitucionais pertinentes, a atribuição primordial da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes, no que afeta aos interesses locais, ao passo que a do Prefeito é a Executiva, compreendendo a função governamental, exercida através de atos políticos, e a administrativa, mediante atos administrativos aqueles e estes concretos e específicos... 4. Em conclusão, a Câmara não administra e muito menos governa o Município, mas apenas estabelece normas de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. É nisso exatamente que reside a marca distintiva entre a função normativa da Câmara e a atividade executiva do Prefeito: o Legislativo atua como poder regulatório, genérico e abstrato. O Executivo transforma os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração."



Poder-se-ia argumentar que a Emenda à Lei Orgânica nº 28, de 14 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação do inciso IV, do § 2º, do art. 37, retirou do âmbito da iniciativa reservada do Sr. Prefeito as leis que disponham sobre serviços públicos. Todavia, a atuação do Poder Legislativo Municipal em relação aos serviços públicos diz respeito à fixação de legislação principiológica, como normas gerais, diretrizes, e não à forma como cada um deles se desenvolverá, como ocorre com a propositura em análise, que pretende interferir nas atribuições de órgãos e servidores do Poder Executivo.

Como ensina Hely Lopes Meirelles:

“Na chefia do Executivo Municipal a missão do prefeito é realizar, e não apenas planejar. Sua função precípua é converter a vontade abstrata e genérica da lei em atos concretos e particulares da administração.”

[...]

A execução das obras e serviços públicos municipais está sujeita, portanto, em toda a sua plenitude, à direção do prefeito, sem interferência da Câmara, tanto no que se refere às atividades internas das repartições da Prefeitura (serviços burocráticos ou técnicos) quanto às atividades externas (obras e serviços públicos) que o Município realiza e põe à disposição da coletividade.”

(Direito Municipal Brasileiro. 16ª edição. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 765/6)

Sob outro aspecto, a proposição viola o disposto nos artigos 37, § 2º, inciso IV, 69, inciso XVI, e 70, inciso XIV, todos da Lei Maior Local, uma vez que a implantação do pretendido pelo projeto caracteriza matéria relacionada à organização administrativa, cuja iniciativa para o processo legislativo é privativa do Chefe do Poder Executivo, em respeito ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes, inserido no art. 6º da Lei Orgânica do Município e no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, refletindo o teor do art. 2º da Constituição Federal, princípio que a regra da reserva de iniciativa objetiva preservar.

Convém salientar que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem julgado inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que dispõem sobre criação de funções a órgãos vinculados à estrutura do Poder Executivo, consoante trecho abaixo reproduzido exemplificativamente:

“Destarte, não pode o legislativo, sob o enfoque de criar programas, benefícios, execuções de serviços, vincular órgãos ou entidades da administração pública,



criando-lhes atribuições, funções e encargos, o que implica, em intervir nas atividades e providências da Chefia do Poder Executivo, a quem cabe gerir as atividades municipais que, através de seu poder discricionário, poderá avaliar a conveniência e oportunidade administrativa para dar início ao processo legislativo.” (ADI nº 155.336-0/0, Relator Des. Penteado Navarro, DJ 27.06.2008)

Por outro lado, o fato de o texto proposto veicular “autorização” ao Executivo não sana o vício de iniciativa apontado, consoante entendimento doutrinário e jurisprudencial corrente. A propósito, pertinentes as ponderações do Prof. Sérgio Resende de Barros:

“Autorizativa é a “lei” que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fixar competência dos Poderes constituídos, determinando-os ou autorizando-os, cabe ao Poder Constituinte no texto da constituição por ele elaborada. A ordem constitucional é que fixa as competências legislativa, executiva e judiciária. Pelo que, se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar, um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei - o fim: seja determinar, seja autorizar - não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa.”

(<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont> , acessada em 27/03/2017)

Nesse sentido, consolidou-se a jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

“Ementa: DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 1.817, de 14 de dezembro de 2016, do Município de São Luiz do Paraitinga, que “tomba como interesse histórico, social, cultural e religioso a Capela de Nossa Senhora do Bom Parto, situada no Bairro de Cachoeira dos Pintos, e dá outras providências”.

(...)



(3) NORMAS DE CUNHO AUTORIZATIVO: Lei autorizativa ou de delegação que não encontra sentido no ordenamento jurídico, vez que o Prefeito não precisa de autorização do Legislativo para o exercício de atos de sua exclusiva ou mesmo concorrente competência. Violação flagrante à separação de Poderes (art. 5º, CE). Inconstitucionalidade declarada dos artigos 4º, "caput", e 6º, ambos da norma local "sub judice".

(4) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência do STF, do STJ e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE, EM PARTE."

(TJ/SP – Órgão Especial - ADI nº 2248076-47.2017.8.26.0000 - Rel. Des. Beretta da Silveira, j. 08.08.2018)

Resulta, pois, que o projeto em análise viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no artigo 2º da Carta Magna e repetido no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no artigo 6º de nossa Lei Orgânica.

Por fim, cumpre observar a existência da Lei Municipal nº 13.780/04, que dispõe sobre a criação do Programa de Atenção à Saúde do Escolar, cujo art. 4º já determina a assistência por psicólogos e outros profissionais, *in verbis*:

"Art. 4º A execução do Programa Municipal de Atenção à Saúde do Escolar caberá a equipes multiprofissionais, compostas por médicos, enfermeiros, assistentes sociais, psicólogos e demais profissionais que se julgar necessários."

Por sua vez, a Lei Municipal nº 17.237, de 2019, institui o Programa Municipal de Prevenção ao Suicídio e de Promoção do Direito ao acesso à Saúde Mental entre Jovens e Adolescentes.

Ante o exposto, somos **PELA ILEGALIDADE**, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

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