

**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

pl0019-20

PARECER Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 019/20.

Trata-se de projeto de lei de iniciativa da nobre Vereadora Juliana Cardoso, que dispõe sobre as diretrizes sobre o Programa Ponto Economia Solidária, Comércio Justo, Cooperativismo Social e Cultura na cidade de São Paulo.

Nos termos da proposta, o referido programa ficará subordinado à Secretaria Municipal de Saúde, a qual será responsável pelos recursos humanos e materiais necessários para seu funcionamento.

Consoante se depreende da justificativa, “pessoas com sofrimento mental ou problemas decorrentes do uso de substâncias psicoativas são excluídas de atividades típicas da convivência em sociedade, principalmente do mercado de trabalho, gerando a elas grandes dificuldades de inserção social. Por isso, é essencial a criação de espaços onde seja realizada a inclusão dessas pessoas”.

Não obstante os elevados propósitos de sua autora, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, eis que versa sobre matéria tipicamente administrativa, invadindo seara reservada ao Executivo.

Com efeito, o projeto em análise estabelece para a Secretaria Municipal de Saúde a obrigação de desenvolver projetos de geração de trabalho e renda e formar empreendimentos econômicos solidários, disponibilizando recursos humanos e materiais.

Verifica-se, assim, que concretamente o que projeto pretende é impor a criação de grupos de trabalho para a execução da política pública de saúde, ou seja, trata-se de matéria tipicamente administrativa, relativa às características, ao modo de execução da política pública, ao regramento interno de como e por quem será executada, campo de atribuições reservado ao Poder Executivo.

É cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas públicas municipais, devendo para tanto estar resguardado de interferências indevidas em sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município assegura ao Prefeito:

- i) a administração dos bens da receita e das rendas (art. 70, VI e 111);
- ii) atribuição de propor à Câmara Municipal projetos de lei sobre criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições (art. 69, XVI);



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0019-20

- iii) competência para dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV); e,
- iv) iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, IV).

Desta forma, o projeto interfere em matéria de exclusiva atribuição do Executivo, o que caracteriza interferência indevida 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, transgride 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).

Corroborando o quanto exposto, transcreve-se abaixo segmento de recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, aqui aplicável por analogia:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº 9.014, DE 13 DE AGOSTO DE 2018, DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ QUE 'PREVÊ PARCERIA DA PREFEITURA COM ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS PARA INSTALAÇÃO DE STANDS EM TERMINAIS DE ÔNIBUS PARA COMERCIALIZAÇÃO DE PRODUTOS E SERVIÇOS OU REALIZAÇÃO DE AÇÕES SOCIAIS' - LEI DE NATUREZA AUTORIZATIVA PARA REALIZAÇÃO DE PARCERIAS – INADMISSIBILIDADE - PREFEITO NÃO PRECISA DE AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO PARA O EXERCÍCIO DE ATOS DE SUA EXCLUSIVA COMPETÊNCIA - INGERÊNCIA NA ESFERA PRIVATIVA DO



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0019-20

CHEFE DO EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E DA RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA – INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE.

...

Nos termos do artigo 5º, **caput**, da Constituição Bandeirante, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que o Prefeito goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo definir o que deve ser feito em termos de administração pública.

...

Não se pode olvidar que o Prefeito possui atribuições políticas que se materializam em atos de governo, além da típica função administrativa, como consequência da aplicação concreta de normas gerais previamente definidas pela Câmara Municipal, regulamentando as leis locais e adotando medidas específicas de planejamento e gestão, vale dizer, **atividades inseridas na chamada Reserva de Administração, que não se submete a qualquer ingerência do Poder Legislativo, dispensando, inclusive, a edição de lei em sentido formal.**

...

Logo, tratando-se de assuntos relacionados a atos concretos de gestão, devem eles ser exercidos diretamente pelo Prefeito, porquanto insuscetíveis de deliberações por parte do Legislativo, sob pena de violação ao disposto nos artigos 5º e 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", ambos da Constituição Paulista¹, aplicável aos Municípios em razão da simetria e da regra contida no artigo 144 da mesma Carta (ADI nº 2263898-42.2018.8.26.0000, j. 20/03/19, grifamos).

Importante observar que na temática específica abordada pelo projeto a política pública de saúde desenvolvida no Município pauta-se pelas Diretrizes da Política Nacional da Atenção Básica, definida pelo Ministério da Saúde (Portarias nº 648-MS/GM de 28/03/2006 e nº 2.488-MS/GM de 21/10/2011), sendo oportuno reproduzir informações constantes do site da Prefeitura de São Paulo a este respeito:

A Estratégia Saúde da Família (ESF) é o modelo assistencial da Atenção Básica, que se fundamenta no trabalho de equipes multiprofissionais em um território adstrito e desenvolve ações de saúde **a partir do conhecimento da realidade local e das necessidades de sua população**. O modelo da ESF busca favorecer a aproximação da unidade de saúde das famílias; promover o acesso aos serviços, possibilitar o **estabelecimento de vínculos entre a equipe e os usuários, a continuidade do cuidado e aumentar, por meio da**



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

pl0019-20

corresponsabilização da atenção, a capacidade de resolutividade dos problemas de saúde mais comuns, produzindo maior impacto na situação de saúde local.

...

No processo de implantação da ESF, as equipes são alocadas por Coordenadorias de Regionais de Saúde (CRS), **preferencialmente nas regiões mais periféricas e ou de alta vulnerabilidade**, segundo avaliação das necessidades de saúde.

...

A ESF tem na figura do Agente Comunitário de Saúde um agente catalisador e de capilarização das ações da unidade no território, principalmente na promoção e prevenção, com um papel importante na educação em saúde.

O trabalho das equipes ESF tem base territorial. Assim, para conhecimento da área de abrangência onde atuam, devem **realizar o mapeamento dos recursos existentes e a avaliação de dados demográficos e epidemiológicos locais**. Este conhecimento subsidia a construção de um diagnóstico local e um plano de intervenção que prevê prioridades, responsabilidades e prazos, capaz de detectar e atuar sobre fatores determinantes dos agravos à saúde mais prevalentes. Dentro das propostas de trabalho no território, destacam-se as ações Inter setoriais que potencializam as iniciativas da equipe. (Disponível em: <http://www.capital.sp.gov.br/cidadao/saude-e-bem-estar/melhorias-na-saude-municipal/estrategia-saude-da-familia-esf>. Acesso em 15/10/19, grifamos)

Como se pode verificar, as preocupações externadas pelo projeto estão contempladas no âmbito das ações atualmente realizadas no Município.

Outrossim, ressalte-se que tais ações por configurarem ato de gestão administrativa, se desenvolvem e são estruturadas sem embasamento em lei, mas tão somente em atos de natureza administrativa, como, por exemplo, as portarias expedidas pelo Ministério da Saúde.

Destarte, o Poder Legislativo, ao adentrar no campo de atuação reservado ao Executivo, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, estatuído no art. 2º da Constituição Federal, no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

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,