



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO
PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 8/2026

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Carlos Bezerra Jr., que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Promoção da Saúde Mental dos Trabalhadores da Assistência Social e institui o Selo Municipal de Boas Práticas em Saúde Mental, denominado "Selo Cuidar de Quem Cuida", destinado às Organizações da Sociedade Civil.

De acordo com a proposta, referido programa é destinado a fomentar ações de cuidado, prevenção do sofrimento psíquico e fortalecimento psicossocial dos profissionais que atuam na rede socioassistencial.

A Justificativa enfatiza que *"a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a literatura especializada identificam entre trabalhadores de serviços de cuidado um risco elevado de sofrimento psíquico, esgotamento emocional (burnout), ansiedade e adoecimento relacionado ao trabalho. A Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), instituída pelo Ministério da Saúde, reforça a importância de estratégias preventivas, de promoção de saúde mental e de fortalecimento das condições de trabalho como medidas essenciais de proteção"*.

A propositura reúne condições para seguir em tramitação, uma vez que foi apresentada em contornos gerais e abstratos, não havendo usurpação de competência privativa do Executivo.

Sob o ponto de vista formal, o projeto encontra fundamento no art. 37, *caput*, da Lei Orgânica Municipal. 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 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).



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

De se ressaltar, ainda, que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente (ADI 2103255-42.2020.8.26.0000, TJSP – Órgão Especial, Rel. João Carlos Saletti, j. 27/01/21).

Ademais, cumpre observar que a propositura não dispõe sobre organização administrativa, não versa sobre servidores públicos, nem sobre seu regime jurídico. Portanto, o projeto de lei cuida de matéria não prevista no rol taxativo, reservado à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto no art. 37, § 2,º da Lei Orgânica do Município.

Ressalte-se que o Poder Judiciário tem adotado posicionamento mais flexível em relação à iniciativa parlamentar para a edição 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 havendo que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente (STF, Tema 917 de Repercussão Geral).

Em seu aspecto de fundo, a propositura visa aperfeiçoar a prestação do serviço público de saúde, matéria de competência legislativa concorrente da União, dos Estados, do Distrito Federal e também dos Municípios, estes para *suplementar a legislação federal e estadual no que couber*, dentro dos limites do predominante interesse local (artigos 24, XII, e 30, II, Constituição Federal).

A Lei Orgânica do Município, em seu art. 215, ratifica a competência municipal para regulamentar ações e serviços de saúde.

Ademais, no que concerne à iniciativa do projeto legal, cumpre registrar que a Lei Orgânica do Município não mais prevê a iniciativa privativa ao Prefeito para apresentação de projetos de lei que versem sobre serviços públicos, uma vez que tal previsão não encontrava respaldo na Constituição Federal.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADIN 3394-8, firmou o seguinte entendimento:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAPÁ. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO



ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA “E”, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL .

1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

2. Reconhecimento, pelas Turmas desta Corte, da obrigatoriedade do custeio do exame de DNA pelo Estado-membro, em favor de hipossuficientes.

3. O custeio do exame pericial da justiça gratuita viabiliza o efetivo exercício do direito à assistência judiciária, consagrado no artigo 5º, inciso LXXIV, da CB/88.

(...)

7. Ação direta julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucionais os incisos I, III e IV, do artigo 2º, bem como a expressão “no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação”, constante do caput do artigo 3º da Lei n. 50/04 do Estado do Amazonas.”

(ADI 3394-8, Supremo Tribunal Federal, Relator Ministro Eros Grau, Acórdão, DJ 24.08.2007) (grifos acrescentados)

Assim, embora em regra a imposição de prestações materiais seja questão adstrita à esfera administrativa do Executivo, que é quem exerce os atos de governo, para garantir seu grau mínimo de efetividade, o Poder Legislativo pode exercer a iniciativa de projetos de leis, conforme se extrai da lição do Ministro Gilmar Ferreira Mendes:

“A Constituição brasileira acolheu essa garantia do mínimo social. O art. 201, § 5º, da Constituição, estabelece o salário mínimo como piso dos benefícios previdenciários, e o Supremo Tribunal Federal tem jurisprudência sedimentada no sentido de que essa norma é auto-aplicável.



...

A jurisprudência do STF também registra precedentes em que, para se obviar que normas de cunho social, ainda que de feição programático, convertam-se em ‘promessa constitucional inconsequente’, são reconhecidas obrigações mínimas que, com base nelas, o Estado deve satisfazer – como nos vários casos em que se proclamou o direito de pacientes de AIDS a receber medicamentos gratuitos dos Poderes Públicos.” (*Direito Constitucional Brasileiro*, 2ª ed., fls. 263 – grifos acrescentados)

Recentemente, ao enfrentar tema semelhante ao ora em estudo, acerca de norma abstrata e genérica que institui política pública direcionada à proteção da saúde, o Egrégio Tribunal de Justiça Paulista assim se pronunciou:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 4.209, de 29 de agosto de 2024, do Município de Andradina que "dispõe sobre a garantia de diagnóstico precoce do transtorno do espectro autista em crianças até dezoito meses". 1. Ato normativo de origem parlamentar - Norma abstrata e genérica que institui política pública direcionada à proteção da saúde na primeira infância, além de salvaguardar direito das pessoas com deficiência - Ausência de vício de iniciativa - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente - Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911/RJ) - Imposição de encargo ao Poder Público com a finalidade de conferir maior efetividade a direito social previsto na Constituição não configura violação ao texto constitucional - Câmara Municipal que atuou no exercício legítimo de sua competência, regulando assunto de interesse local - Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal. 2. Legislação que não interfere na gestão do Município e tampouco veicula tema relacionado à reserva de administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada. 3. Falta de especificação de fonte de custeio, ademais, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada - Inexistência de afronta ao artigo 113 do ADCT - Diploma normativo hostilizado que não impõe renúncia de receita, tampouco podendo ser considerado como despesa obrigatória - Precedente - Ação improcedente.”

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2362336-93.2024.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/06/2025; Data de Registro: 09/06/2025 – grifos acrescentados)



“Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria da Prefeita do Município de Poá questionando a Lei nº 4.456, de 16 de outubro de 2024, que "Institui o programa de desenvolvimento da saúde mental e inteligência emocional, a ser desenvolvido nas escolas públicas da rede municipal de ensino de Poá e dá outras providências". Alegação de vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. 1. Matéria de saúde pública e educação, que não estão entre aquelas cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, c.c. art. 144, ambos da Constituição Estadual e da tese fixada pelo STF, para fins de repercussão geral, no Tema 917 daquela Corte. Texto normativo que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. 2. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão "Secretaria Municipal de Educação", inserida no artigo 4º e no seu parágrafo único. Imposição de obrigação ao órgão da Administração Pública Municipal, em clara ofensa aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2394018-66.2024.8.26.0000; Relator (a): Fábio Gouvêa; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 28/05/2025; Data de Registro: 29/05/2025 – grifos acrescentados)

Quanto à criação de selo, o E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora sua constitucionalidade:

“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. I. 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 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



inexequibilidade do programa no mesmo exercício orçamentário em que promulgada a norma questionada. II. Art. 4º, contudo, tem natureza autorizativa. Afronta ao princípio da legalidade. Atuação de toda autoridade pública deve se submeter à soberania da lei, dotada de obrigatoriedade ínsita. Criação de novos direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Não pode o legislador transferir o exercício dessa típica função à administração por meio de suposta “autorização”. Celebração de parceria ou convênio imposta à administração, como forma de consecução da lei, abrange questão afeta à organização administrativa e ao funcionamento do Poder Executivo. Inconstitucionalidade apenas nesse particular. Violação ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente. Inconstitucionalidade apenas do art. 4º, da lei atacada.

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2253854-95.2017.8.26.0000, Rel. Des. Márcio Bartoli, j. 16.05.2018 – grifos acrescentados)

Em consonância com a jurisprudência citada, registram-se outros julgados de mesmo teor, acerca da competência municipal para editar normas que não impactam na gestão administrativa do município. As normas objeto das ADIs mencionadas abaixo tratam especificamente da instituição de selos, evidenciando o posicionamento predominante no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no sentido de que a previsão de mera certificação não caracteriza ato concreto de administração:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei Municipal nº 14.242, de 28 de setembro de 2018, que institui a Lei Lucas que dispõe sobre a obrigatoriedade de realização de cursos de primeiros socorros para funcionários e professores de estabelecimentos no Município de Ribeirão Preto voltados ao ensino ou recreação infantil e fundamental e cria o selo "Lei Lucas", conforme especifica – Ausência de violação à separação de poderes – Matéria que não se inclui às de iniciativa reservada ao poder Executivo – Artigos 5º e 144, da Constituição Estadual – Violação ao princípio federativo por usurpação de competência da União e dos Estados para legislar sobre proteção à saúde tão somente em relação ao art. 9º e parágrafo único do art. 10 da lei local. Disposições diversas da legislação estadual. Ação Procedente, em parte.”

(TJSP, Órgão Especial, ADI 2251259-89.2018.8.26.0000, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 03.04.2019 – grifos acrescentados)

“DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. Iniciativa parlamentar. Institui o Selo Cidade Linda no Município de São Paulo. Inocorrência de vício de inconstitucionalidade formal, à luz dos artigos 61 da Constituição Federal e 24 da Constituição Estadual. Ausência de previsão orçamentária específica. Irrelevância. Cominação de prazo para



regulamentação. Não cabimento. Ressalvada a posição deste Relator que entendia que a disposição de alguns assuntos estava fora da alçada do Poder Legislativo e que havia disciplina legislativa sobre alguns atos de gestão, em violação ao princípio da separação entre os poderes neste passo, com desrespeito aos artigos 5º, 47, II e 144 da Constituição do Estado, a douta maioria entendeu constitucional também o disposto no art. 2º e seu parágrafo único, da Lei ora impugnada - Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018. À luz do presente feito, parece correto compreender que a lei em debate enquanto criadora de mera certificação conferida pela Administração Pública Municipal a pessoas jurídicas de direito privado que colaborem com o Poder Público na zeladoria urbana do Município - não se constitui em ato concreto de administração, tampouco se confunde com o planejamento e gerenciamento de serviços municipais. Na verdade, neste aspecto, cuida-se de norma geral obrigatória emanada a fim de proteger interesses da comunidade local, cabendo ao Município implantá-la por meio de provisões especiais, com respaldo no seu poder regulamentar (art. 84, IV, CF e 47, III, CE) respeitadas a conveniência e oportunidade da administração pública. AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE para declarar a inconstitucionalidade apenas da expressão “no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação” constante do art. 4º da Lei nº 16.808, de 23 de janeiro de 2018, do Município de São Paulo.” (TJSP, Órgão Especial, ADI 2095527-18.2018.8.26.0000, Rel. Des. Alex Zilenovski, j. 26.09.2018 – grifos acrescentados)

Portanto, no que tange à instituição de selo, o projeto encontra-se em sintonia com o ordenamento jurídico.

Destarte, no âmbito da competência desta Comissão, não há como deixar de reconhecer a viabilidade jurídica da propositura, cabendo a análise do mérito e dos aspectos orçamentários e financeiros às Comissões competentes.

A aprovação do projeto dependerá do voto favorável da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Entretanto, faz-se necessária a apresentação de um Substitutivo para excluir o art. 5º, que trata de regras de edital de chamamento público, e o art. 6º, que trata da regulamentação da lei, por serem de competência do Executivo.

Sendo assim, somos pela **LEGALIDADE**, na forma do seguinte Substitutivo:

SUBSTITUTIVO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 8/2026



Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Promoção da Saúde Mental dos Trabalhadores da Assistência Social e institui o Selo Municipal de Boas Práticas em Saúde Mental, denominado "Selo Cuidar de Quem Cuida", destinado às Organizações da Sociedade Civil.

A Câmara Municipal de São Paulo DECRETA:

Art. 1º Fica criado o Programa Municipal de Promoção da Saúde Mental dos Trabalhadores da Assistência Social na Cidade de São Paulo, destinado a fomentar ações de cuidado, prevenção do sofrimento psíquico e fortalecimento psicossocial dos profissionais que atuam na rede socioassistencial.

Art. 2º Para os fins desta Lei, considera-se sofrimento psíquico relacionado ao trabalho toda forma de desgaste emocional, estresse ocupacional, esgotamento, decorrente de violência psicológica, assédio moral, pressão institucional ou exposição contínua a situações de vulnerabilidade e violação de direitos que possam comprometer a saúde mental dos trabalhadores da assistência social.

Parágrafo único. São considerados trabalhadores da assistência social, para os efeitos desta Lei, os servidores públicos municipais, empregados e colaboradores das Organizações da Sociedade Civil parceiras, bem como os demais profissionais que atuem nos serviços, programas e projetos do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

Art. 3º São objetivos do Programa Municipal de Promoção da Saúde Mental dos Trabalhadores da Assistência Social:

I – promover ações de conscientização sobre saúde mental, autocuidado, prevenção do sofrimento psíquico e combate a práticas de violência psicológica no ambiente de trabalho;

II – fomentar ambientes laborais saudáveis e colaborativos, prevenindo fatores de risco psicossocial e fortalecendo fatores de proteção à saúde mental no âmbito dos serviços socioassistenciais;

III – incentivar a realização de palestras, formações e atividades educativas sobre saúde mental, esgotamento emocional (*burnout*), ansiedade, depressão e demais condições relacionadas ao trabalho;



IV – orientar trabalhadores e equipes de gestão sobre sinais de adoecimento psíquico e sobre os caminhos de acolhimento e cuidado disponíveis na Rede de Atenção Psicossocial – RAPS e demais políticas públicas correlatas;

V – reconhecer e difundir boas práticas de gestão e cuidado com equipes no âmbito da assistência social.

Art. 4º Fica instituído o Selo Municipal de Boas Práticas em Saúde Mental na Assistência Social, denominado “Selo Cuidar de Quem Cuida”, destinado a reconhecer Organizações da Sociedade Civil que atuem na área de assistência social e desenvolvam ações contínuas de promoção da saúde mental de suas equipes, de prevenção do sofrimento psíquico e de fortalecimento das condições de trabalho.

§ 1º O Selo Municipal será concedido anualmente pelo Poder Executivo, mediante critérios objetivos a serem definidos em regulamentação.

§ 2º A concessão do Selo terá caráter exclusivamente honorífico, vedada qualquer forma de premiação financeira.

§ 3º O Selo poderá ser renovado anualmente mediante comprovação da manutenção das práticas reconhecidas.

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