



## **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO**

Secretaria Geral Parlamentar  
Secretaria de Documentação  
Equipe de Documentação do Legislativo

### **PARECER Nº 722/2023 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0463/20.**

Trata-se de projeto de lei, de autoria do Nobre Vereador Rinaldi Digilio, que dispõe sobre profissionais de psicologia após a pandemia de COVID-19.

Nos termos do art. 1º do projeto, todas as Unidades Básicas de Saúde – UBSs e as Subprefeituras deverão contratar profissionais de psicologia, sendo ao menos um profissional em cada órgão, exclusivamente para tratamento de pacientes com algum distúrbio oriundo da pandemia de COVID 19.

O projeto estabelece, ainda que os contratos terão validade por 1 (um) ano, podendo ser prorrogados pelo mesmo período.

A justificativa consigna que a pandemia provocada pelo COVID-19 trará muitos prejuízos psicológicos aos munícipes e que muitos perderão seus empregos, o confinamento aumentará o alcoolismo e a violência doméstica sem contar a tristeza de não poder se despedir de seus entes queridos em casos de falecimento.

Não obstante o elevado propósito de seu autor, sob o aspecto estritamente jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado, pois invade seara privativa do Poder Executivo.

Com efeito, é cediço que incumbe ao Poder Executivo a gestão, a organização e a execução das políticas e dos serviços públicos municipais, na medida em que é o Prefeito, em razão de suas próprias atribuições, que terá melhores condições de aferir a demanda pelos serviços públicos em geral e, também, os recursos disponíveis para o custeio dos serviços, estabelecendo, assim, as ações a serem efetivadas.

Para poder se desincumbir de tal função, deve o Poder Executivo estar resguardado de interferências indevidas que poderiam comprometer sua atuação, razão pela qual a Lei Orgânica do Município lhe assegura a competência para administrar os bens, a receita e as rendas do Município e dispor sobre a estrutura, organização e funcionamento da administração municipal (art. 70, inciso VI e XIV), bem como a iniciativa privativa para apresentar projetos de lei que disponham sobre organização administrativa (art. 37, § 2º, inciso IV).

Nas palavras do ilustre jurista Hely Lopes Meirelles, 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. (grifamos) (In “Estudos e Pareceres de Direito Público”, Ed. RT, 1984, p. 24.)

O projeto ao estabelecer ação concreta, no sentido de determinar a contratação de profissionais da área de psicologia para atendimento em todas as unidades básicas de saúde e

subprefeituras, interfere na análise de mérito reservada ao Poder Executivo em relação à conveniência e oportunidade da medida.

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, 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).

A jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo também corrobora o entendimento ora exposto, consoante demonstram os arestos abaixo reproduzidos, a título ilustrativo, todos julgando inconstitucionais por violação ao princípio da harmonia e independência entre os Poderes leis de iniciativa parlamentar que avançaram em seara reservada ao Poder Executivo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Arguição em face da Lei nº 5.003, de 06 de novembro de 2014, do Município da Mauá, que dispõe sobre a elaboração de estatísticas relativas à violência contra a mulher no âmbito do município e dá outras providências.

...

Ao Poder Legislativo compete a elaboração de leis, genéricas e abstratas, desde que não interfiram na esfera do Poder Executivo, sobretudo leis de iniciativa exclusiva, como a ora em discussão, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 5º da Constituição Estadual.

Neste sentido, se observa que a legislação impugnada contém vício de iniciativa insanável, na medida em que estabelece atribuições ao Poder Executivo municipal, providência que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo.

Como bem observou o i. representante do Ministério Público "é louvável intenção dos parlamentares em assegurar que haja elaboração de estatísticas periódicas acerca da violência que vitime a mulher - dada a frequência ocorrência dessas situações de violências e outras possíveis situações de abuso -, contudo, a norma impugnada, de iniciativa parlamentar, é inconstitucional, pois interfere na organização e funcionamento de órgãos da Administração Pública e atribui obrigações à Secretaria de Segurança Pública".

....

Desta forma, muito embora inexista inconstitucionalidade decorrente da criação de despesa sem explicitar a fonte de custeio, nos termos do entendimento já externado por este Órgão Especial, a existência de vício de iniciativa insanável impõe o reconhecimento da inconstitucionalidade da norma impugnada. (ADI 2186121-44.2019.8.26.0000, j. 05/02/20, grifamos)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 1.306, de 28- 8-2018, de iniciativa parlamentar, que altera o caput do art. 5º da Lei Municipal nº 1.256, de 28-12-2017, que por sua vez autoriza o Poder Executivo a conceder bolsa de estudos e auxílio transporte intermunicipal a estudante residente no Município de Ilhabela - Violação aos princípios da separação de poderes, da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Vício de iniciativa. Política relacionada à atuação administrativa. Criação de atribuições ao Conselho Municipal da Educação. Competência do Executivo. A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-

se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município. Aplicação do Tema de Repercussão Geral nº 917. Violação aos princípios da moralidade, da razoabilidade e da finalidade. Restituir valores para custear a matrícula e/ou mensalidade, sem considerar eventuais descontos concedidos pela instituição de ensino, resulta favorecimento indevido ao aluno beneficiário de valor maior que o efetivamente dispendido, destoando da finalidade da lei, que é a de propiciar a formação universitária ou técnica-profissionalizante de alunos de baixa renda. A essência da ajuda de custo é a de reembolsar ao aluno as despesas geradas pelo pagamento da matrícula e/ou mensalidade, e não a de lhe auferir qualquer tipo de renda. Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexistência da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente. (ADI nº 2220273-55.2018.8.26.0000, j. 14/03/19, grifamos)

Por fim, registre-se que a propositura cria despesa obrigatória de caráter continuado sem observar os parâmetros traçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (artigos 15, 16 e 17) e pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, notadamente sem a juntada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Sendo assim, 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, em 14/06/2023.

Sandra Santana (PSDB) - Presidente

Alessandro Guedes (PT)

Dra. Sandra Tadeu (UNIÃO)

Eliseu Gabriel (PSB)

Fernando Holiday (REPUBLICANOS)

Marcelo Messias (MDB)

Milton Ferreira (PODE)

Professor Toninho Vespoli (PSOL)

Thammy Miranda (PL) - Relatoria

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/06/2023, p. 163

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