



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

À PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP

UNITE-SE AO PROJETO
26/04/24
Edival Pereira Rosa
Edival Pereira Rosa
Presidente

PARECER Nº 33, de 24 de abril de 2024

EMENTA: *Análise do Projeto de Lei n.º 41, de 19 de abril de 2024 que "Institui o programa "Saúde Mental" nas escolas da rede pública municipal e dá outras providências".*

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de análise do Projeto de Lei em referência, de autoria do Poder Legislativo, que visa determinar a promoção, pelo Poder Executivo local do programa "Saúde Mental nas escolas da rede pública municipal para alunos e professores" e dá outras providências.

2. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o parecer.

II – ANÁLISE JURÍDICA

3. É de conhecimento que compete ao Poder Legislativo Municipal legislar, de maneira concorrente, sobre assuntos de interesse local (Constituição Federal art. 30, incisos I e II), sendo vedado elaborar leis que violem o art. 61, § 1º, da Constituição Federal (estrutura ou da atribuição dos órgãos do Poder Executivo e do regime jurídico de servidores públicos municipais); que violem os artigos 24, §2º e 47 da Constituição Estadual, e que violem atos de administração, como "gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem" (ADI 2060270-92.2019.8.26.0000, j. 26.6.2019; art. 144 da Constituição Estadual e Supremo Tribunal Federal - Tema de Repercussão Geral n.º 917, ARE 878911 RG / RJ).

CÂMARA EST. TURIS. SALTO-24-Ab-2024-1638-0042-12
Monize Bettiol
Oficial de Apoio
Estância Turística de Salto
monize



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

4. José Levi Mello do Amaral Júnior, em seu artigo “Processo Legislativo Municipal” publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, V. 5, nº 3, jul-dez 2015; UNICEUB, p. 28/40 (doi: 10.5102/rbpp.v5i3.3631) ensina que:

Transpondo-se a lógica do art. 61 da Constituição da República para o âmbito municipal, claro, com as devidas adaptações, devem ter iniciativa legislativa “geral” qualquer membro ou Comissão da Câmara de Vereadores, o Prefeito e os cidadãos do Município.

Ademais, ainda seguindo o modelo do referido art. 61, certos assuntos deverão ser de iniciativa privativa do Prefeito. É o que entende o Supremo Tribunal Federal relativamente aos Estados:

as regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito — como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada — ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.

Claro, essa compreensão também se aplica, ao natural, ao processo legislativo municipal. Logo, devem ser da iniciativa privativa do Prefeito as leis que: (i) fixem ou modifiquem os efetivos das guardas municipais; (ii) disponham sobre: (ii.a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii.b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (ii.c) criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública municipal, sem prejuízo de decreto autônomo municipal nos mesmos moldes daquele previsto pelo art. 84, inciso VI, da Constituição da República, ou seja, para dispor sobre: (ii.c.1) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e (ii.c.2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.
(destaquei)

5. Conforme Parecer Jurídico n.º 56/2023 de autoria deste Consultor Jurídico Parlamentar, o ato de gestão, também conhecido como *princípio da reserva da administração* implica na restrição do Poder Legislativo em deflagrar proposições que tenham os seguintes aspectos: como (de qual modo) praticar; quem praticará; quando praticará e onde praticará. Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 4-5) doutrina:

“Na prática, a função administrativa tem sido considerada de caráter residual, sendo, pois, aquela que não representa a formulação da regra legal nem a composição de lides in concreto. Mais tecnicamente pode dizer-se que função administrativa é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica. Enquanto o ponto central da função legislativa consiste na criação do direito novo (ius novum) e o da função jurisdicional descansa na composição de litígios, na função administrativa o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno. Como tal gestão implica normalmente a prática de vários atos e atividades alvejando determinada meta, a Administração socorre-se, com frequência, de processos administrativos como instrumento para concretizar a função administrativa. Exatamente pela ilimitada projeção de seus misteres é que alguns autores tem [sic] distinguido governo e administração, e função administrativa e função política, caracterizando-se esta por não ter subordinação jurídica direta, ao contrário daquela, sempre sujeita a regras jurídicas superiores (grifo do autor)."

6. Ao Poder Legislativo "será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, nem impor prazos, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas)- simples ou técnica- à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários" (Direta de Inconstitucionalidade nº 2013715-46.2021.8.26.0000; Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo; Des. Rel. Ferraz de Arruda. J. 11/08/2021).

7. Quanto as políticas públicas a norma deve ser limitar "a apresentar conceitos, normas principiológicas ou programáticas, diretrizes ou contornos para o desenvolvimento ou a execução de política pública" e não disciplinar "concretamente, o modo como a Administração deve agir para enfrentar problema" e "implementar o programa específico" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2299163-66.2022.8.26.0000, Des^a. Rel^a Dra. Silvia Rocha, Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, j. 24 de maio de 2023).

8. A função típica do Poder Executivo é de administrar e de executar a lei, materializando o seu comando, por isso, pode o Poder Legislativo elaborar leis em caráter geral e abstrato para que o Poder Executivo pautar a sua atuação administrativa (Direta de Inconstitucionalidade nº 2197095-43.2019.8.26.0000, Des. Rel. PÉRICLES PIZA, j. 11 de março de 2020. Órgão Especial TJSP).



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

9. Analisando a propositura, em nosso entender, não há que se falar em violação dos poderes (Constituição do Estado de São Paulo artigo 5º), nem em interferência na gestão administrativa (Constituição do Estado de São Paulo artigo 24, §2º, 2 e artigo 47, incisos II e XIV) uma vez que o conteúdo da presente propositura institui de maneira abstrata um programa (ou política pública).

10. Neste sentido, foi a decisão do Supremo Tribunal Federal quando apreciou a possibilidade de o Poder Legislativo Estadual criar o *Programa Bolsa Aluguel*, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.600/2011 DO ESTADO DO AMAPÁ. PROGRAMA BOLSA ALUGUEL. VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA. INEXISTÊNCIA DE VINCULAÇÃO DO BENEFÍCIO AO SALÁRIO MÍNIMO NACIONAL. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO DA LEI PELO PODER EXECUTIVO. INVIABILIDADE. PARCIAL PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

1. A Lei amapaense, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata de estruturação ou atribuição de órgãos, tampouco de regime jurídico de servidores, mas tão somente determina que seja pago o auxílio aluguel, pelo Poder Público, nas situações nela contempladas, em caráter emergencial e assistencial, aplicando-se com exatidão a Tese 917 da Repercussão Geral à norma em exame.

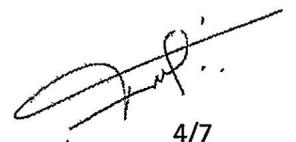
2. A norma impugnada não incide na proibição constitucional de indexação ao salário mínimo, tendo em vista que (i) não é fixado valor, mas limite máximo do benefício; e (ii) inexistente inconstitucionalidade em qualquer vinculação a salários mínimos, mas apenas em relação a reajuste automático de salários de servidores.

3. A Constituição, ao estabelecer as competências de cada um dos Poderes constituídos, atribuiu ao Chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública (CF, art. 84, II), o que significa, ao fim e ao cabo, a definição, por meio de critérios de conveniência e oportunidade, de metas e modos de execução dos objetivos legalmente traçados e em observância às limitações financeiras do Estado. Por esse motivo, a tentativa do Poder Legislativo de impor prazo ao Poder Executivo quanto ao dever regulamentar que lhe é originalmente atribuído pelo texto constitucional sem qualquer restrição temporal, viola o art. 2º da Constituição.

4. Procedência em parte do pedido para declarar a inconstitucionalidade da expressão "no prazo de 90 (noventa) dias", contida no art. 8º da Lei 1.600, de 28 de dezembro de 2011, do Estado do Amapá.

(ADI 4727, Relator(a): EDSON FACHIN, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-04-2023 PUBLIC 28-04-2023)

11. Importante ainda consignar que a propositura não ventila sobre: como (de qual modo); quando; quem e onde; condutas estas que interfeririam nos atos de gestão e ensejariam em sua inconstitucionalidade.



4/7



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

12. Ademais, a propositura apresentada é idêntica a legislação do município de Marília cuja a constitucionalidade fora reconhecida pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, senão vejamos:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade- Lei nº 9.019, de 30 de outubro de 2023, do Município de Marília que "institui o Programa 'Saúde Mental' nas escolas da rede pública municipal".

1. Ato normativo de origem parlamentar - Norma abstrata e genérica que institui política pública direcionada à proteção da saúde mental no ambiente escolar - 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 - Tema917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911/RJ)- Imposição de encargo ao Poder Público como 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 inexistência 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

(Direta de Inconstitucionalidade nº 2306096-21.2023.8.26.0000, Des. Rel. VIANNA COTRIM, Órgão Especial, j. 10/4/2024)

13. Por fim, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RE 770.329-SP, Rel. Min. Roberto Barroso, 29-05-2014, DJe 05-06-2014), "a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro".

14. É o parecer.

III – COMISSÃO DE MÉRITO. TRAMITAÇÃO DA PROPOSITURA.

15. Considerando que a propositura versa sobre a instituição de políticas públicas, recomenda-se a distribuição em caráter imediato (artigo 75, § 1º do Regimento Interno) para as seguintes comissões: (a) Comissão de Constituição, Justiça e Redação (artigo 26, inciso I do Regimento Interno) e (b) Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde,



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração (artigo 26, inciso III, alíneas 'a' e 'b' do Regimento Interno).

16. Nos termos do **Regimento Interno**, a primeira comissão que deverá se pronunciar será a **Comissão de Constituição, Justiça e Redação** (artigo 29). Uma vez emitido o parecer no prazo regimental, ela encaminhará diretamente para a **Comissão de Organização, Bens, Serviços, Saúde, Educação, Cultura, Servidores, Meio Ambiente e Administração** (artigo 75, §2º).

17. Importante esclarecer que é possível a inversão da ordem dos pronunciamentos das Comissões desde que requerido por escrito por qualquer Vereador ou pelo Presidente de Comissão e desde que, de maneira discricionária, seja autorizada pelo Presidente da Câmara (artigo 29, § 4º do **Regimento Interno**).

18. As Comissões não poderão alterar a sua ordem do dia (artigo 60, parágrafo único do **Regimento Interno**) e terão 03 (três) reuniões ordinárias, cada uma, para as emissões dos pareceres (artigo 63, inciso II do **Regimento Interno**), observando novo prazo para o caso de existir um parecer vencedor (artigo 65, § 3º do **Regimento Interno**).

19. É cabível o pedido de vistas, nos termos do artigo 66, § 1º do **Regimento Interno**, e o pedido de suspensão do prazo da Comissão para a obtenção de esclarecimentos (artigo 71, § 3º do **Regimento Interno**).

20. Caso os prazos para as emissões dos pareceres se esgotem, sem que estes tenham sido apresentados, o Presidente do Poder Legislativo designará *Relatores Especiais*, conforme artigo 69, § 1º do **Regimento Interno**.

21. Instruída a propositura com os pareceres, a propositura será incluída, obrigatoriamente, em até 04 (quatro) reuniões ordinárias (artigo 155, incisos e parágrafos do

