



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 790

PROJETO DE LEI Nº 13.918

PROCESSO Nº 1.115

ASSUNTO: PROJETO DE LEI SOBRE PROGRAMA DE CUIDADO COM SAÚDE MENTAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS

PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA SEPARAÇÃO DOS PODERES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA. PROGRAMA DE CUIDADO COM A SAÚDE MENTAL DOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPAIS INCONSTITUCIONALIDADE.

1- RELATÓRIO

De autoria do Vereador **ADRIANO SANTANA DOS SANTOS**, o presente projeto de Lei institui o Programa de Cuidado com a Saúde Mental dos Profissionais dos Servidores Públicos Municipais.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 3 /4.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos.

2- FUNDAMENTAÇÃO

2.1 DA INCONSTITUCIONALIDADE E DA ILEGALIDADE

Conforme se extrai da propositura, o presente projeto de lei objetiva a instituição de um programa para o cuidado da saúde mental dos Servidores do Município. O projeto, neste caminho, está revestido de inconstitucionalidade e ilegalidade.

O intento feito pelo nobre Vereador é inconstitucional, ao violar o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da





Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí.

Neste caminho, conforme o STF, aplica-se aos demais entes o disposto no art. 61, § 1º, II, da Constituição do Brasil – norma de reprodução obrigatória. No referido artigo é insculpido o princípio constitucional da reserva de administração que visa limitar a atuação legislativa em matérias sujeitas à competência administrativa do Poder Executivo.

Trata-se de princípio que prestigia a separação dos poderes, com o que se impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias de competência executiva. Daí porque são formalmente inconstitucionais as leis, de origem parlamentar, que dispõem sobre provimento de cargos públicos e sobre matéria afeta à organização e ao funcionamento da Administração Pública

O STF constantemente julga inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que verse sobre direitos e deveres dos servidores públicos. Existe, nessa situação, inconstitucionalidade formal subjetiva. Vejamos:

É inconstitucional lei estadual, de iniciativa parlamentar, que disponha sobre o regime jurídico dos servidores públicos e dos militares estaduais (seus direitos e deveres).

O art. 61, § 1º, II, “c” e “f”, da CF/88 prevê que compete ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que trate sobre os direitos e deveres dos servidores públicos e sobre o regime jurídico dos militares. Essa regra também é aplicada no âmbito estadual por força do princípio da simetria.

STF. Plenário. ADI 3920/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 5/2/2015 (Info 773)

Ademais, proposição em exame está revestida da condição de ilegalidade no que concerne à competência, que é privativa do Chefe do Poder Executivo, na medida em que dispõe sobre organização administrativa, conforme consta no art. 46, inc. III e IV, da Lei Orgânica de Jundiaí.

Art. 46. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

III – regime jurídico, provimento de cargos e empregos, estabilidade e aposentadoria dos servidores;

IV – organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;





Nesse passo, cumpre recordar o ensinamento de Hely Lopes Meirelles¹:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art.2º) extensivo ao governo local. Qualquer atividade, da Prefeitura ou Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. (MEIRELES, 2006, p.708 e 712).

Nesse sentido, também, é o entendimento do E. TJSP:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.530, DE 10 DE MARÇO DE 2022, DO MUNICÍPIO DE MIRASSOL/SP, Que 'Autoriza A Criação Na Rede Municipal De Saúde A Farmácia 24 Horas E Dá Outras Providências' – Iniciativa Oriunda Do Poder Legislativo Local – Inviabilidade – Tese Fixada Em Repercussão Geral No Âmbito Do C. Stf – Tema No 917 – Are 878.911/Rj – Lei Que Disciplina Tema Relacionado À Reserva Da Administração, Estabelecendo Obrigações Ao Executivo Local Em Matéria De Saúde Pública – Natureza 'Autorizativa' Da Norma Que Não Impede O Reconhecimento De Nulidade – Violação À Separação Dos Poderes – Ofensa Aos Artigos 5º, 24, §2º, Item 2, 47, Incisos li, Xiv, E Xix, Alínea 'A', E 144, Da Constituição Bandeirante – Precedentes – Ação Procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2074580-98.2022.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 23/09/2022)

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 9.604, de 02 de julho de 2021, do Município de Jundiaí, de iniciativa parlamentar, que prevê sistema fotovoltaico para geração de energia elétrica nos novos próprios públicos e na rede de iluminação pública - Legislação que não dispõe sobre diretrizes de desenvolvimento urbano, ocupação do solo ou crescimento da cidade – Desnecessidade de participação popular - Vício de iniciativa – Inocorrência - Iniciativa legislativa comum - Recente orientação do Eg. Supremo Tribunal Federal (Tema 917) – Ofensa aos princípios da separação dos poderes e ao princípio da reserva da Administração ao impor ao Chefe do Executivo a matriz energética que será utilizada pela municipalidade, ingerindo na capacidade de gestão da Administração Pública, inclusive indicando a forma de sua prestação - Ação julgada procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2232510-19.2021.8.26.0000; Relator (a): Ademir Benedito; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 18/03/2022)





DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Município de São Manuel. Lei nº 4.406, de 29 de setembro de 2021, do Município de São Manuel, que "Institui o Programa Boa Visão para idosos no âmbito do Município de São Manuel e dá outras providências". Diploma legal que não institui política pública de saúde antes inexistente no município, se imiscuindo na gestão administrativa municipal, invadindo o âmbito de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, em evidente violação ao princípio da separação dos poderes. Ofensa aos artigos 47, II, XIV e XIX, "a" da Carta Estadual, da Constituição Estadual/SP. Inconstitucionalidade verificada. AÇÃO PROCEDENTE.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2286173-77.2021.8.26.0000; Relator (a): Jarbas Gomes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)

2.2 – DA RESTRIÇÃO INDEVIDA DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO

Como regra, a CF/88 impõe que a Administração Pública somente pode contratar obras, serviços, compras e alienações se realizar uma licitação prévia para escolher o contratante (art. 37, XXI).

O inciso XXI do art. 37 da CF/88 afirma que a lei poderá especificar casos em que os contratos administrativos poderão ser celebrados sem esta prévia licitação. A isso, a doutrina denomina “contratação direta”.

Assim, a regra na Administração Pública é a contratação precedida de licitação. Contudo, a legislação poderá prever casos excepcionais em que será possível a contratação direta, sem licitação.

A Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) prevê três grupos de situações em que a contratação ocorrerá sem licitação prévia. Trata-se das chamadas licitações dispensadas, dispensáveis e inexigíveis.

Como a licitação é uma disputa, é indispensável que haja pluralidade de objetos e pluralidade de ofertantes para que ela possa ocorrer. Deste modo, a lei prevê alguns casos em que a inexigibilidade se verifica porque há impossibilidade jurídica de competição.

Neste aspecto, conforme a Doutrina, os incisos do art. 25 da Lei 8.666/93, que versam sobre a inexigibilidade de licitação, são meramente exemplificativos. Uma hipótese de inexigibilidade de licitação que não está prevista nos incisos do artigo é o chamado credenciamento.

O credenciamento é uma hipótese de inexigibilidade de licitação na qual “a Administração aceita como colaborador todos aqueles que, atendendo as





motivadas exigências públicas, manifestem interesse em firmar contrato ou acordo administrativo.”²

Desta maneira, o credenciamento é um procedimento por meio do qual a Administração Pública anuncia que precisa de pessoas para fornecer determinados bens ou para prestarem algum serviço e que contratará os que se enquadrem nas qualificações que ela exigir. Após esse chamamento público, os interessados podem se habilitar para serem contratados.

Na modalidade de credenciamento, portanto, a avaliação técnica limita-se a verificar se a empresa interessada possui capacidade para executar o serviço. Uma vez preenchidos os critérios mínimos estabelecidos no edital, a empresa será credenciada, podendo ser contratada em igualdade de condições com todas as demais que também forem credenciadas.

Não é possível, portanto, restringir a possibilidade de escolha de quem prestará o serviço aos Núcleos de Prática em Psicologia das Instituições de Ensino Superiores situadas no Município, como o que ocorre no presente projeto de lei. Nesse caminho, a redução do universo de interessados em contratar com o ente, não garante à administração o serviço mais vantajoso.

Nesta toada, podemos aplicar o entendimento do STJ, no qual se estabeleceu a ilegalidade do credenciamento que utilizava critérios na escolha de quem prestaria o serviço:

O estabelecimento de critérios de classificação para a escolha de licitantes em credenciamento é ilegal. Grifou-se
STJ. 1ª Turma. REsp 1.747.636-PR, Rel. Min. Gurgel de Faria,
julgado em 03/12/2019 (Info 662).

Pelo exposto, a presente restrição afigura-se ilegal.

2.3 – DA INICIATIVA PRIVATIVA PARA LEIS ORÇAMENTÁRIAS

Conforme se extrai dos arts. 165, bem como art. 84, XXIII, ambos da CF/88 às leis que versem sobre o Orçamento são de iniciativa do Executivo. No mesmo sentido, é a Lei Orgânica de Jundiaí – art. 128. Observemos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

2 - TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Leis de Licitações Públicas comentadas*. Salvador: Juspodivm, 2019, p. 348





II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição

Art. 128. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

A referida regra tem por intuito garantir que o Executivo tenha os recursos necessários para prestar os serviços que são de sua incumbência, sem que sua margem de discricionariedade fique afetada por falta de verbas.

Assim, a lei ao dispor que serão necessárias dotações consignadas no Orçamento Geral do Município, adentra na competência reservada ao Executivo. Violando, por consequência, a separação dos Poderes – art. 2 da CF/88, art. 5 da CE/SP e art. 4 da Lei Orgânica de Jundiaí.

Neste sentido, é o entendimento do STF:

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. **Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição).** A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direita de Inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 2.447 (DJe de 04-12-2009)]

2.4 – DA IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO

Para a doutrina tradicional, o poder regulamentar decorre do poder normativo, e consiste na competência atribuída aos Chefes de Poder Executivo para que editem normas gerais e abstratas destinadas a detalhar as leis, possibilitando a sua fiel execução.





Nesse aspecto, compete, com exclusividade, ao chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são inerentes.

Assim, qualquer norma que imponha prazo certo para a prática de tais atos configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública.

Trago à baila o entendimento do STF:

Ementa Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 1.601/2011, do Estado do Amapá. Instituição da Política Estadual de Prevenção, Enfrentamento das Violências, Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes. Preliminar. Ausência de impugnação específica dos dispositivos da lei questionada. Não conhecimento, em parte. Art. 9º. Estabelecimento de prazo para o Poder Executivo regulamentar as disposições legais constantes de referido diploma normativo. Impossibilidade. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.

(ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021)

3 – CONCLUSÃO

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que o intento do nobre autor expresso na proposta encontra-se eivado de vício de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano plenário.





4 – DAS COMISSÕES

Nos termos do art. 139, inc. I, do Regimento Interno da Edilidade, sugerimos a oitiva de Comissão de Justiça e Redação, Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana, bem como, a de Saúde, Assistência Social e Previdência.

QUÓRUM: maioria simples (art. 44, “caput” da L.O.J.).

Jundiaí, 10 de março de 2023.

Fábio Nadal Pedro
Procurador Jurídico

João Paulo Marques D. de Castro
Procurador Jurídico

Hiago F. C. Evangelista Vieira
Procurador Jurídico

Pedro Henrique O. Ferreira
Chefe do Setor de Projetos

Mariana Coelho do Amaral
Estagiária de Direito

Vinícius Augusto M. N. Soares
Estagiário de Direito



