



PARECER JURÍDICO

Assunto: Projeto de Lei nº 122/2025

Consulente: Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania

EMENTA: PROJETO DE LEI Nº 122/2025. INSTITUI PROGRAMA MUNICIPAL. SAÚDE MENTAL. DIREITO FUNDAMENTAL. SAÚDE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. ANÁLISE DE CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. INTERESSE LOCAL. ARTIGOS 23, VII E 30, I E II DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUSÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUCIONALIDADE COM RESSALVAS.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei nº 122/2025, de autoria do Exmo. Vereador Fabiano Ost, que dispõe sobre a instituição do Programa Municipal “Saúde Mental nas Escolas”.

Nos termos da justificativa apresentada, a proposição em tela visa instituir o Programa “Saúde Mental nas Escolas”, com o objetivo de integrar os setores de educação e saúde para promover ações de prevenção, acolhimento e cuidado com a saúde emocional de estudantes, educadores e demais profissionais da educação.

A iniciativa busca enfrentar o crescimento de transtornos como ansiedade, depressão e automutilação entre jovens, agravados no período pós-pandêmico, fortalecendo a rede de proteção no ambiente escolar e contribuindo para a redução da evasão e da violência, além de promover o bem-estar, a autoestima e o desempenho acadêmico dos alunos de São Gabriel da Palha.

A Comissão de Constituição, Justiça, Redação e Cidadania encaminhou os autos à Procuradoria, para análise jurídico-formal e emissão de parecer acerca da iniciativa, constitucionalidade e legalidade do projeto.

É o relatório.





II. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

II. a) Das considerações iniciais:

Inicialmente, cumpre esclarecer que o presente parecer jurídico tem natureza meramente **opinativa**, sem caráter vinculante, não substituindo o entendimento das Comissões Permanentes, as quais são compostas pelos representantes do povo e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do parlamento.

Ademais, à luz do artigo 18 da Lei 2.238, de 18 de julho de 2012, que dispõe sobre a Reestruturação Organizacional da Câmara Municipal de São Gabriel da Palha, incumbe a este órgão prestar consultoria **sobre o prisma estritamente jurídico**, não lhe competindo adentrar na conveniência e oportunidade dos atos praticados, tampouco analisar aspectos de natureza técnico-administrativa, sendo certo que a verificação da viabilidade da aprovação do referido projeto compete exclusivamente aos Vereadores, no exercício de sua função legislativa.

Superadas, pois, essas considerações iniciais, passa-se à análise do feito.

II. b) Da iniciativa:

De início, cabe assinalar que a proposição encontra fundamento no artigo 30, inciso I da Constituição Federal e no artigo 16, inciso III da Lei Orgânica do Município de São Gabriel da Palha/ES, que reconhece a legitimidade dos Municípios em legislar sobre assuntos de interesse local.

A proposta trata da promoção da saúde mental no ambiente escolar, por meio de ações de prevenção, orientação, acolhimento e cuidado voltadas a estudantes, educadores e demais membros da comunidade escolar, o que claramente está relacionado ao interesse local, especialmente à saúde pública.

Envolve políticas públicas que integram os setores de educação e saúde, sem conflitar com normas gerais federais ou estaduais, sendo plenamente compatível com a competência suplementar do Município.

Ressalta-se que, embora o Projeto de Lei envolva, para sua efetivação, atividades concretas a serem realizadas pelos órgãos da Administração Pública, na jurisprudência, firmou-se a orientação de que a iniciativa de projeto de lei para





instituição de programa ou política municipal é concorrente dos Poderes Executivo e Legislativo.

Assim, por exemplo, tem decidido o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ/MG), firme no sentido de que não há inconstitucionalidade, ao menos em tese, em lei de iniciativa parlamentar que institui política pública:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE TRÊS CORAÇÕES – LEI Nº 4.519/2020 - DISPONIBILIZAÇÃO DE EXAMES PARA DETECÇÃO DE ALTERAÇÕES DA PRÓSTATA NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE - VÍCIO DE INICIATIVA E INGERÊNCIA ENTRE OS PODERES – INOCORRÊNCIA - REPRESENTAÇÃO IMPROCEDENTE. Em regra, matérias atinentes à formulação de políticas públicas de saúde da população não são temas de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 66, III, da CEMG. A Lei nº 4.519/2020 do Município de Três Corações, de iniciativa parlamentar, ao prever a disponibilização de exames clínicos, laboratoriais, de imagem e biópsia aos tricórdianos maiores de 40 anos de idade, como medida de prevenção precoce e auxiliar no diagnóstico das alterações existentes na próstata, não cria ou altera a estrutura ou a organização administrativa do Executivo, nem trata do regime jurídico de seus servidores. A norma tampouco altera as competências legais dos órgãos da Administração já existentes, destinados ao atendimento da política pública de combate e prevenção das doenças da próstata. Eventual incompatibilidade da Lei Municipal nº 4.519/2020 com a Lei Orgânica do Município ou com legislação federal, de natureza nacional (nº 10.289/2001) não importa controle de validade frente a parâmetro constitucional, mas crise de legalidade do ato infraconstitucional. (TJMG - Ação Direta Inconst. 1.0000.21.075409-9/000, Rel. Des. GERALDO AUGUSTO, Órgão Especial, julgamento em 28/07/2022, publicação da súmula em 04/08/2022).

A propósito, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE 878911, que culminou na Tese de Repercussão Geral nº 9171, firmou o entendimento no sentido de que não se permite interpretação ampliativa do rol de competências privativas do Executivo, de forma que, ressalvadas as matérias relativas ao funcionamento e





estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo, não há como afastar a legitimidade do parlamento em disciplinar a matéria em questão.

Em verdade, o direito à saúde se destaca como direito fundamental de primeira dimensão, sendo condição para dignidade da pessoa humana, e, por isso, é que a produção de normas que primem por sua proteção deve compartilhada entre os titulares dos Poderes Executivo e Legislativo.

Portanto, **a princípio**, não que se falar em vício de iniciativa.

Não obstante a finalidade legítima e relevante do projeto sob a ótica da saúde pública, observa-se que determinados dispositivos extrapolam os limites da competência atribuída ao Poder Legislativo Municipal. **Nesse sentido, impõe-se uma análise mais detida, especialmente no que se refere ao artigo 2º e artigo 4º.**

Ocorre que o projeto versa sobre a instituição de programa público atinente à organização e execução de serviços públicos de saúde, prevendo obrigações e ações diretas da Secretaria Municipal de Saúde, inclusive no que tange à sua atuação funcional.

Esses elementos configuram ingerência na **organização administrativa**, na **prestação de serviços públicos** e nas **atribuições das Secretarias**, matérias elencadas no rol taxativo das hipóteses de **iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo**, disposto no artigo 50, §1º, inciso II, alínea “d” da Lei Orgânica do Município de São Gabriel da Palha/ES, *in verbis*:

Art. 50. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

§1º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

I - fixem ou modifiquem o efetivo da guarda municipal;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) servidores públicos do Município, regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;





- c) criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública municipal.
- d) **organização administrativa, matéria orçamentária e serviços públicos.** (grifo nosso)

Ao dispor sobre a criação de programa de saúde pública e determinar obrigações administrativas às Secretarias, impõe-se uma interferência indevida nas atribuições discricionárias da administração pública, especialmente no que se refere ao planejamento de políticas públicas, organização de equipes, definição de prioridades e gestão orçamentária.

Assim, o projeto incorre em usurpação de competência privativa do Chefe do Executivo, contrariando, pois, o princípio da independência e harmonia entre os poderes, previsto no artigo 2º da Constituição da República, bem como no artigo 6º da Lei Orgânica Municipal.

Dessa forma, embora o conteúdo do projeto seja meritório e busque garantir acesso prioritário aos idosos e pessoas portadoras de deficiência, à luz da legislação aplicada, entendeu-se que a matéria deduzida é de competência privativa do Prefeito Municipal (art. 50, §1º, II, “c” e “d” da Lei Orgânica), havendo evidente vício de iniciativa, que pode acarretar a inconstitucionalidade formal da lei.

A vista disso, e, com o devido acatamento, propõe-se redação alternativa para os artigos 2º e 4º, de forma a manter o conteúdo programático do projeto — respeitando a intenção do legislador —, sem configurar vício de iniciativa, ou seja, sem impor obrigações diretas ao Poder Executivo quanto à estrutura administrativa e atribuições às suas Secretarias:

“[...]

Art. 2º. O Programa “Saúde Mental nas Escolas” poderá ser implementado nas unidades da rede municipal de ensino, preferencialmente por meio de ações integradas entre a comunidade escolar e profissionais habilitados, contando com o apoio de órgãos e entidades públicas e privadas, de acordo com a conveniência administrativa.

[...]

Art. 4º. A atuação de profissionais das áreas de psicologia e serviço social nas ações do Programa poderá ocorrer mediante convênios,





parcerias ou cooperação técnica com instituições públicas ou privadas, respeitada a legislação vigente e a disponibilidade orçamentária e administrativa do Município.”

A sugestão ora apresentada evita a invalidação integral da norma e harmoniza-se com o princípio da separação dos poderes, preservando a autonomia do Executivo para, caso entenda oportuno, regulamentar e adotar as medidas operacionais cabíveis no âmbito de sua competência.

II. c) Do conteúdo da norma e seus aspectos legais e constitucionais:

Quanto ao aspecto material, a proposição em análise visa promover a valorização da vida e proteção à saúde, voltada à prevenção de transtornos mentais, ao fortalecimento do bem-estar emocional e à criação de uma rede de apoio psicossocial no ambiente escolar, conforme previsto no artigo 196, *in verbis*:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Em igual sentido, a Lei Orgânica também determina, em seu artigo 112, que o Município promoverá políticas públicas para reduzir o risco de doenças e outros agravos:

Art. 112. A saúde é direito de todos munícipes e dever do poder público, sendo assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais que visem a prevenção e a eliminação do risco de doenças e outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Trata-se, portanto, de norma municipal que fortalece a prevenção de transtornos mentais e promove o bem-estar emocional, por meio da implementação de ações integradas nas áreas de saúde e educação, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da comunidade escolar e garantir a proteção da infância e juventude.

Observa-se, ainda, que a proposta vai ao encontro do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, do direito à saúde e à vida, e concretiza o





dever do Poder Público de reduzir os riscos de doenças e agravos, por meio da implementação de políticas públicas e intersetoriais de promoção da saúde.

Além disso, o projeto complementa ações previstas na Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde), especialmente a promoção da saúde, a prevenção de doenças e a integração entre áreas como saúde, educação, esporte e assistência social. Assim, está em conformidade com os objetivos e diretrizes do SUS.

III. CONCLUSÃO

EX POSITIS, ressalvado o juízo de mérito e outros aspectos técnicos que escapam à expertise desta Procuradoria, **OPINA-SE** pela legalidade e constitucionalidade do Projeto de Lei nº 121/2025, **desde que sejam acolhidas as alterações sugeridas para os artigos 2º e 4º, conforme a nova redação proposta no corpo deste parecer.**

Por fim, ressalta-se que o entendimento externado aqui tem caráter informativo e não vinculante, com a finalidade de proporcionar elementos jurídicos para a deliberação da Comissão e, posteriormente, do Plenário.

É o parecer.

SMJ.

São Gabriel da Palha/ES, 28 de julho de 2025.

BRUNA RAMOS CAPRINI

Procuradora Jurídica
OAB/ES 31.421

DANIELA GARCIA DE OLIVEIRA

Procuradora-Geral
OAB/ES 30.635



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://spl.camarasgp.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 330037003700390039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Bruna Ramos Caprini** em 28/07/2025 16:23

Checksum: **2E41B26A3338E0427B8EEA0768A5F8438F54DE5E202EA5752409A33B8D363F0C**

Assinado eletronicamente por **Daniela Garcia de Oliveira** em 28/07/2025 16:24

Checksum: **B32A515215C899F388ADC30AAE2BE5680783B6E7507D8805BA65B600709A63CB**

