

PARECER Nº 510/2024

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 6596/2024

Autoria: Vereador Fellipe Corrêa

Ementa: “Institui o Programa Permanente em Saúde Mental, destinado à comunidade escolar da Rede Pública Municipal de Ensino.”

I - RELATÓRIO

Nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, passa-se a analisar os aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do processo legislativo de N° 65.96/2024, de autoria do Vereador Fellipe Corrêa, dispondo sobre a instituição do Programa Permanente em Saúde Mental, destinado à comunidade escolar da Rede Pública Municipal de Ensino.

Com efeito, consta, na justificativa da proposição que *“A Saúde Mental é um tema que deve estar em pauta constantemente no Poder Público, principalmente na prestação de serviços que envolvam crianças e adolescentes. Assim, muitos especialistas afirmam que a escola desempenha um importante papel na saúde mental, pois os primeiros sinais de distúrbios de ordem mental surgem no ambiente escolar. Por isso, a comunidade escolar precisa estar preparada para reconhecer esses sinais e apta a realizar uma abordagem adequada a cada caso, assim como o encaminhamento correto.”*

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Prefacialmente, importante destacar que este exame cinge tão-somente à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal, tendo por base a documentação acostada nos autos, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis.

Ainda, ressalta-se que o presente processo teve tramitação regular e em conformidade com o processo legislativo constitucionalmente previsto, bem como com as demais legislações pertinentes, em especial o Regimento Interno.

Pois bem.

Em análise, verifica-se que a proposição, de fato, se insere no escopo da municipalidade, em razão de se tratar de genuíno **interesse local**. Isso porque, conforme o disposto no **Art.**



5º, II da Lei Orgânica 01/1990, inclui-se na competência do Município de Cuiabá:

q) **II - cuidar da saúde e assistência pública**, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Em verdade, a proposição corrobora o arcabouço normativo direcionado a proteção à saúde, finalidade inequivocamente compartilhada por este Ente Municipal, senão veja-se que, além do já disposto na Lei Orgânica, a **Carta Magna** também atribui tal incumbência aos Municípios:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (...)

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação

Outrossim, em seu **Artigo 30, II, a Carta Maior** confere aos Municípios a competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Imperioso notar que, sobre o tópico, a União editou a **Lei nº 13.935 de 2019** versando, em linhas gerais, sobre o **atendimento psicológico na rede pública de ensino básico**. A análise comparativa dos diplomas em questão revela que a proposição comentada não contraria o já disposto na lei mencionada, mas solidifica sua aplicação em âmbito municipal, restando adimplida a prescrição constitucional supracitada.

Ressalta-se, ainda, que a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação -LDB**, estatui o dever municipal de normatizar questões específicas do seu sistema de ensino, bem como trata da integração entre os alunos e os demais agentes da comunidade escolar, consonante a definição levantada neste projeto:

“Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino; (...)

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de: (...)

VI - Articular-se com as famílias e a comunidade, criando



***processos de integração** da - promover medidas de conscientização, de prevenção e de combate a todos os tipos de violência, especialmente a intimidação sistemática (**bullying**), no âmbito das escolas;*

X - estabelecer ações destinadas a promover a cultura de paz nas escolas.

*XI - **promover ambiente escolar seguro**, adotando estratégias de prevenção e enfrentamento ao uso ou dependência de drogas.”*

Quanto ao conteúdo, a proposição tem como objetivo a proteção à saúde mental dos integrantes da comunidade escolar da Rede Pública Municipal de Ensino, estabelecendo diretrizes e objetivos dos cuidados dispendidos a tal parcela de indivíduos, mediante critérios técnicos cuja implementação fica a cargo do **Poder Executivo, no exercício de atos de gestão destinados a modular os efeitos de tal norma, de acordo com sua margem discricionária de execução das políticas públicas,** segundo os critérios de conveniência e oportunidade elegidos pelos agentes investidos de competência para tanto.

Com tal providência, aprimora-se o já disposto na legislação federal e garante-se a fruição dos direitos e benefícios previstos nas regras pertinentes no que concerne a prioridade absoluta na proteção dos direitos da criança e do adolescente, usuários centrais da rede de ensino, conforme disposto na **Carta Magna**:

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, **com absoluta prioridade**, o direito à vida, à **saúde**, à alimentação, à **educação**, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à **dignidade**, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.”*

No que tange a análise relativa à legitimidade do proponente para deflagrar o processo legislativo, verifica-se tratar de proposição que não visa executar política pública, não se pretendendo incluir qualquer nova atribuição a secretarias ou órgãos municipais, restando, nesse ponto, constatada a ausência de vícios de iniciativa, haja vista que não é defeso aos vereadores tratar sobre o assunto, desde que, nos termos do **tema 917 do STF**, abstenham-se de invadir um rol específico de atribuições:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4.



*Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. **Recurso extraordinário provido** ." "Decisão: O Tribunal, **por unanimidade** , reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os Ministros Celso de Mello e Rosa Weber." (RE nº 878.911, Tema nº 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 - Relator Ministro **GILMAR MENDES**)*

Assim, embora as ações desempenhadas para a concretização dos preceitos normativos ora observados sejam inequivocamente atribuição dos órgãos do alicerce administrativo do Poder Executivo, não se denota, no caso dos autos, a criação de nova atribuição ou modificação da sua estrutura organizacional, devendo ser considerada a progressiva guinada orientativa dos tribunais, inclusive os superiores, sobre lei que, nada obstante dependa de atos administrativos de efeitos concretos para sua efetivação, limitem-se a cristalizar a aplicabilidade de direitos sociais:

*A Ç Ã O D I R E T A D E
INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUCIONAL. LEI 1.597/2011, DO
ESTADO DO AMAPÁ. CRIAÇÃO DA CASA DE APOIO AOS
ESTUDANTES E PROFESSORES PROVENIENTES DO INTERIOR
DO ESTADO. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA
DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. AÇÃO DIRETA JULGADA
IMPROCEDENTE.*

1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes.

2. Não ofende a separação de poderes, a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição. Precedentes.

3. Ação direta julgada improcedente.

(STF - ADI: 4723 AP, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 22/06/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 08/07/2020)

Ato normativo que assegura as competências constitucionalmente reservadas ao Poder Executivo. Ausência de vinculação. Ato impugnado que não cria cargos, órgãos públicos ou produz aumento de despesa. A resistência do Poder Executivo



na adoção das medidas sugeridas torna a lei inócua, mas não inconstitucional.

(STF - ARE: 1386765 RJ 0069170-30.2018.8.19.0000, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 09/06/2022, Data de Publicação: 14/06/2022)

Destaca-se, pela pertinência temática, que o tópico se insere no rol de direitos sociais previstos no catálogo da **Carta Magna**:

*“Art. 6º São direitos sociais **a educação, a saúde**, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”*

Em seguida, verifica-se que a extração da *ratio decidendi* dos julgados acima expostos direciona o intérprete ao exercício intelectual de identificar a inaptidão, por si, do projeto, em caso de ascensão ao plano de validade, produzir efeitos capazes de afetar a esfera obrigacional associada às funções de Poder do Executivo. Assim, a norma pode estabelecer diretrizes de concretização dos direitos sociais, mas resta defeso estabelecer qualquer obrigatoriedade ou fazer as vezes do Senhor Prefeito legitimamente autorizado a definir as políticas públicas e demais atos que reputar adequados para a consecução de tais objetivos, asserção amparada também por prescrições legais doravante colacionadas.

Sucedee, então, que as normas de origem parlamentar destinadas a tutelar os direitos sociais, quando de execução facultada ao administrador, são incapazes de promover sua efetivação, embora seja a terminologia adotada nos julgados da Suprema Corte. Das razões apontadas nos precedentes descritos, depreende-se, com clareza, que se o Poder Público não converter tais preceitos em ações concretas, os respectivos diplomas quedam-se existentes, válidos, em vigor e ineficazes, retratando a característica programática dos dispositivos da Lei Maior pendentes de regulamentação. Sobre as normas Constitucionais dessa natureza, eis a **lição de Marcos André Couto Santos[1]**:

*“ As normas programáticas são as disposições que indicam os fins sociais a serem atingidos pelo Estado com a melhoria das condições econômicas, sociais e políticas da população, tendo em vista a concretização e o cumprimento dos objetivos fundamentais previstos na Constituição. **São normas vagas, de grande densidade semântica, mas com baixa efetividade social e jurídica, não gerando, em sentido estrito, direitos subjetivos públicos para a população.** Essas normas programáticas acabam tendo baixo grau de densificação normativa, dizendo respeito a planos e diretrizes futuras a serem implementados pelos governantes.”*

A propósito, é veraz que o posicionamento flexível quanto à iniciativa parlamentar, ilustrado



no espelhamento de natureza das normas constitucionais, é atual, mas não tradicional. Durante amplo lapso temporal, a orientação dos tribunais se alinhou a uma percepção de cunho marcadamente científico do escalonamento jurídico. Nesse rumo, aduz-se que, além de inócuas, pela redundância, as leis que se disponham a lançar linhas gerais de atuação e competência de um Poder representariam flagrante incursão na prerrogativa atrelada unicamente ao constituinte:

*LEIS AUTORIZATIVAS — INCONSTITUCIONALIDADE - Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou **autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. — Não só inócua ou rebarbativa, — porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir.** O poder de autorizar implica o de não autorizar, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência - As leis autorizativas são inconstitucionais por vício formal de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes. (TJSP, ADI 142.519-0/5- 00, Rel. Des. Mohamed Amaro, 15-08-2007).*

Consigna-se, assim, que a comentada superação de entendimento e ampliação da margem temática proponível por parlamentares é fenômeno incipiente, cujo emblemático marco temporal se deu com a edição do citado tema 917, em 2016. Pela natureza prematura dessa concepção, o sistema de precedentes vinculantes e persuasivos sobre o tema carece de solidez, prerrogativa incumbida aos responsáveis pelo exercício da jurisdição constitucional. **A impossibilidade de criar obrigações onerosas e inovar nas atribuições dos órgãos do Poder Executivo, no entanto, já é plenamente aferível, pela inteligência das razões expostas.**

Nesse espeque, embora configure prerrogativa do parlamentar estatuir linhas gerais para a atuação direcionada a tutelar direitos indisponíveis, seu teor deve estar limitado aos aspectos ampliados da atuação, restando defeso que se estabeleça as ações específicas para sua concreção. Por esse motivo, é imperioso suprimir os dispositivos da propositura que estabelecem os meios para o atingimento das finalidades dispostas no programa alvitado.

Sugere-se, assim, a supressão dos dispositivos do projeto que impliquem em assunção de despesas e gerem obrigações diretas a serem cumpridas pelo Poder Executivo, conforme se observa em parte do projeto. Dessa maneira, para a garantia da juridicidade da propositura, impõe-se **a supressão seu Artigo 4º.**

Colaciona-se, inclusive, orientação jurisprudencial corroborando que, para resguardo da adequação jurídica de projetos desta faceta, deve-se coibir a edição de comandos concretamente direcionados ao Administrador, preservando-se sua faceta abstrata:

" I. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 6.011, de 17 de abril de 2017, do Município de Americana, que "dispõe sobre a obrigatoriedade dos hospitais públicos e privados, do Município de Americana, disponibilizar equipe de apoio profissional no momento da notícia aos pais, de recém-nascidos com suspeita diagnóstica ou diagnóstico de Síndrome de



Down" (sic). II. Vício formal de inconstitucionalidade. Inocorrência. De origem parlamentar, a legislação impugnada não trata de matéria inserida no rol taxativo do artigo 24, §2º, da CE. Tema 917, STF. Precedentes deste Órgão Especial. III. Não constatada, igualmente, invasão das atribuições de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. A lei analisada não disciplina a prática de ato de administração, limitando-se a instituir normas procedimentais no tocante à forma de comunicação aos genitores da criança nascida e diagnosticada com Síndrome de Down, em âmbito local, estabelecendo regras dotadas de abstração e generalidade no tocante à humanização da referida comunicação. **Previsão, apenas, de instrumentos mínimos** destinados a garantir sua exequibilidade e a eficácia de suas disposições. **Constitui dever do Poder Executivo levar as determinações do diploma impugnado à concreção por meio de provisões especiais, com respaldo em seu poder regulamentar.** Diversos precedentes deste Colegiado. Doutrina. IV. Ofensa ao artigo 25 da Constituição do Estado, por não indicação de dotação orçamentária para custeio dos gastos decorrentes da execução da norma. Inocorrência. Mera inexecuibilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. V. Artigo 5º, parte final. Inconstitucionalidade verificada. Ressalvada a posição pessoal desta Relatoria, de acordo com o entendimento consolidado neste Órgão Especial, a fixação de prazo rígido para que o Poder Executivo regulamente determinada disposição legal representa indevida interferência do Poder Legislativo em seu típico juízo de conveniência e oportunidade. Violação ao princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 5º, da CE. Exclusão da expressão "no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua publicação". VI. Pedido julgado parcialmente procedente." (TJ SP. ADI nº 2213905-30.2018.8.26.0000. J. 10.04.2019 - destaques acrescentados).

Ademais, **igualmente dispensável a previsão constante do Artigo 5º**, já que, cabendo ao executivo a adoção, por meio de seu poder discricionário e regulamentar, das medidas concretizadoras do programa, é prescindível prever que suas despesas correrão por dotações orçamentárias próprias, mesmo porque, **além da ausência da previsão explícita da fonte de custeio, incumbe ao Senhor Prefeito legislar sobre matéria orçamentária**, por expressa previsão da Lei Orgânica do Município:

Art. 100 Leis de iniciativa exclusiva do Poder Executivo estabelecerão:

I - o Plano Plurianual;

II - as Diretrizes Orçamentárias;

III - os Orçamentos Anuais;

Reforçando os fundamentos narrados, há de se observar que, ao passo que a LOM reserva, sem ressalvas, a iniciativa da matéria orçamentária ao Poder Executivo, a este incumbe também elencar os programas a serem contemplados pelo orçamento, por meio da previsão das suas respectivas despesas:

Art. 106 São **vedados**:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na Lei



Orçamentária Anual:

(...)

*V - a abertura de crédito suplementar ou especial, sem prévia autorização legislativa e **sem indicação dos recursos correspondentes,***

Convém, inclusive, destacar a sólida e harmoniosa **orientação jurisprudencial** que evidencia a **invalidade insanável** de **projetos da mesma natureza** este ora analisado, se inaugurados por parlamentar:

*Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal e que disponham sobre matéria orçamentária. Ao instituir benefício pecuniário, com o objetivo de contribuir para com o sustento de famílias de baixa renda e de profissionais da área da cultura afetados pela pandemia de Covid-19, a Lei n. 4.779/2021 **confere inédita atribuição a órgãos da Administração Pública Municipal e resulta em despesa não prevista no planejamento financeiro e orçamentário do Município** de Cataguases. A Lei n. 4.779, de 15.07.2021, do Município de Cataguases, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na gestão administrativa e na organização orçamentária do Poder Executivo, violando o princípio da separação dos poderes. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 1000211584438000 MG, Relator: Edilson Olímpio Fernandes, Data de Julgamento: 27/04/2022, Órgão Especial / ÓRGÃO ESPECIAL, Data de Publicação: 12/05/2022)*

Demonstra-se, assim, que a despesa pública deve realizar-se em estrita consonância com o princípio de legalidade, que, nos termos da Constituição da República, impõe não só a autorização legislativa para sua efetivação, como também a fixação legal do quantum do dispêndio autorizado (art. 165, § 8º, C.F.).

Também a **Lei de Responsabilidade Fiscal**, Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, impõe:

*“Art. 15. **Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.***

*Art. 16. **A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:***

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;



II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Empregadas as ressalvas sugeridas, não há vícios a se relatar no que concerne aos aspectos ora analisados, posto que a proposição encontra sólido abrigo na Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município, no Regimento Interno desta casa e na jurisprudência pátria.

2. REGIMENTALIDADE.

O projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO.

O Projeto não atende totalmente os requisitos de redação dos atos normativos estabelecidas na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998, pois sua ementa está duplicada.

Sugere-se, portanto:

EMENDA 01: DE REDAÇÃO para a exclusão da ementa que consta após o preâmbulo da proposição.

4. CONCLUSÃO.

Pelo exposto, o parecer desta comissão é pela aprovação com emendas supressivas do presente projeto.

Sugere-se:

EMENDA 02: SUPRESSIVA DO ARTIGO 4º

EMENDA 03: SUPRESSIVA DO ARTIGO 5º

Com tais alterações, renumera-se o Artigo 6º, que passa a constar como Artigo 4º.



5. VOTO

VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS SUPRESSIVAS E DE REDAÇÃO.

[1] Santos, Marcos André Couto. ***A efetividade das normas constitucionais : as normas programáticas e a crise constitucional.*** Revista de informação legislativa, v. 37, n. 147, p. 5-14, jul./set. 2000

Cuiabá-MT, 24 de abril de 2024



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 380033003800390038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Lilo Pinheiro (Câmara Digital)** em 25/04/2024 09:15

Checksum: 1D28D82C376F7A61AA960C485B6E247442100E1E0057A957FDA4C21D4366932C

