

PARECER Nº 857/2025

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO JUSTIÇA E REDAÇÃO**

**PARECER N.º 857/2025**

**Processo nº:** 35049/2025

**Autoria:** Vereadora Maysa Leão

**Assunto:** Projeto de Lei que: *“Institui, no âmbito do Município de Cuiabá, o Programa Municipal de Apoio “Abraço à Vida” e dá outras providências.”*

**I - RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei que objetiva instituir o Programa Municipal de Apoio “Abraço à Vida”, destinado à promoção da saúde mental, à valorização da vida e ao fortalecimento da rede de acolhimento psicossocial.

São objetivos do programa: estimular ações contínuas de prevenção ao suicídio e de promoção da saúde mental; fomentar a escuta qualificada e o acolhimento comunitário, com respeito à diversidade e à inclusão; promover a informação sobre serviços disponíveis no SUS – Sistema Único de Saúde e na rede municipal; incentivar campanhas permanentes de valorização da vida; entre outros.

A Vereadora aduz na **Justificativa (fls. 03):**

*“Trata-se de ação estruturante, que busca ampliar o alcance de políticas já existentes e criar uma identidade única de mobilização permanente contra o sofrimento psíquico, a automutilação e o suicídio. O texto respeita a competência do Poder Executivo, ao estabelecer diretrizes e estímulos, evitando vício de iniciativa e permitindo que a regulamentação administrativa defina fluxos, protocolos e estratégias de execução”.*

Sendo assim, a propositura foi encaminhada para esta Comissão, nos termos do artigo 49, inciso I, do Regimento Interno desta Casa de Leis, para a análise dos aspectos legais, constitucionais, regimentais e técnicos do projeto de lei.



É a síntese do necessário.

## II - EXAME DA MATÉRIA

### 1 – CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE:

Primeiramente, cumpre analisar a competência atinente ao tema. Observa-se que o cerne do projeto de lei tange à proteção da vida e da saúde mental.

Dessa forma, são bens jurídicos constitucionalmente tutelados, com status de direito fundamental, dentro do rol de direitos fundamentais e sociais, conforme estabelecem os arts. 5º e 6º, da Constituição Federal. Sendo assim, cabe ao Poder Público zelar e implementar políticas sociais que garantam a efetividade dessas garantia. Nesse diapasão, cabe ao município a instituição de política pública que efetive esses direitos, conforme preceitua a Constituição Federal:

***Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se** aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País **a inviolabilidade do direito à vida**, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

(...)

***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.*

(...)

Além disso, a **Constituição Federal resguarda a competência municipal para tratar de assuntos locais:**

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

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



Não resta dúvida, portanto, da competência do município para instituir um programa municipal acerca do tema. A questão a ser enfrentada a seguir deve ser a de dirimir se cabe a competência concorrente ou se a matéria está inserida no âmbito da reserva de competência do Executivo.

Não se olvida que ao Prefeito cabe o exercício das tarefas típicas de administrador, tendente a atuação concreta, devendo planejar, organizar e dirigir a gestão da coisa pública.

Assim, políticas públicas são conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visam assegurar determinado direito de cidadania para vários grupos da sociedade ou para determinado segmento social, cultural ou econômico.

Elucida-se ainda que o conceito de políticas públicas possui dois sentidos diferentes. No sentido político, encara-se a política pública como um processo de decisão, em que há naturalmente conflitos de interesses. Por meio das políticas públicas, o governo decide o que fazer ou não fazer. O segundo sentido se dá do ponto de vista administrativo: as políticas públicas são um conjunto de projetos, programas e atividades realizadas pelo governo.

Definir políticas públicas é matéria atinente à função executiva desde que diante de escolhas possíveis para sua execução, visto que é da essência da atividade do Poder Executivo fazer escolhas administrativas nos limites da lei e do orçamento público.

O que importa para o presente caso é a análise do que dispõe a proposta de iniciativa parlamentar, para que se possa definir se esta esbarra no princípio da separação dos poderes.

Primeiramente, **frisa-se que o projeto de lei em apreço não estabelece por si mesmo um programa com atribuições dirigidas a determinados órgãos do Poder Executivo**, o que significaria ferir o disposto no art. 27 da LOM e 195 da Constituição do Estado de Mato Grosso, por ser medida de iniciativa exclusiva do Poder Executivo.

Dessa forma, um projeto de lei que demanda a atuação positiva do Poder Executivo não se enquadra necessariamente como uma propositura de iniciativa privativa deste, já que, se limitada a definir diretrizes para políticas públicas, não há violação ao princípio da separação de poderes.

Ao contrário, entendemos que a colaboração do Legislativo auxilia sobremaneira a qualidade da política em questão e representa de maneira mais fidedigna a vontade do povo na implementação da medida. Nesse diapasão, segue o **entendimento da jurista Maria Paula Dallari Bucci (Revista de Informação Legislativa - Políticas públicas e Direito Administrativo, pg. 96 e 97)**:

**“Parece relativamente tranqüila a idéia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para**



**execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu.** Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições. (...)

Todavia, como programas de ação, ou como programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. **O mais correto seria que pudessem ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo.”**

Diante do exposto, esta Comissão entende que a proposição está inserida dentro do escopo parlamentar de ditar as linhas gerais de um programa municipal, portanto atende aos requisitos constitucionais e legais, se enquadrando na competência municipal e parlamentar de iniciativa.

Ademais, ressaltamos que o **Supremo Tribunal Federal**, no julgamento que culminou no tema 917, proferiu entendimento elucidativo sobre a competência para a iniciativa de lei municipal. **Em linhas gerais, resta pacificado que a Lei Parlamentar que não altera a estrutura do Poder Executivo é legítima.** Segue a tese do tema 917:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).”

Dessa maneira, além da pertinência da proposição pela competência parlamentar, conforme exposto, **o projeto de lei em questão também é pertinente pois não tratou da estrutura, da atribuição ou do regime jurídico dos servidores públicos do Executivo Municipal.**

Nesse sentido, os tribunais superiores já se manifestaram a respeito da constitucionalidade de projetos de lei similares:

**AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. LEI MUNICIPAL QUE INSTITUI PROCEDIMENTOS E DIRETRIZES PARA A INSTALAÇÃO DE SANITÁRIOS EM LOGRADOUROS PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À INICIATIVA PRIVATIVA OU À COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 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.**2. Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF - RE: 1414061 RJ, Relator: EDSON FACHIN, Data de Julgamento: 13/06/2023, Segunda Turma, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 21-06-2023 PUBLIC 22-06-2023)

Portanto, verifica-se a pertinência do projeto de lei em análise e o respeito ao princípio da separação dos poderes. Ainda, conforme salientado linhas atrás, a matéria proposta cuida de medida de saúde e proteção à vida, que se consubstanciam em direitos fundamentais e têm como base o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Dessa maneira, o STF entende que todos os entes da federação têm a obrigação, observados os limites de suas respectivas competências legislativas, de assegurar o cumprimento de ações públicas que garantam o mínimo existencial das pessoas.

O projeto em comento, ao definir linhas gerais de um programa municipal de valorização da saúde mental nada mais faz do que dar concretude ao preceito da dignidade humana, uma vez que o Poder Público não pode ignorar os impactos da ausência dela.

Na esteira de se preservar a legalidade se faz necessário analisar os dispositivos que extrapolam as linhas gerais do programa municipal. Observa-se, assim, que o art. 3º e o art. 5º tratam expressamente de ações a serem implementadas pelo Poder Executivo:

*Art. 3º Para alcance de seus objetivos, o Programa poderá contemplar, a critério do Poder Executivo:*

*I – canais de acolhimento e orientação remota (telefone, aplicativos de mensagem e meios digitais), observados requisitos de acessibilidade e inclusão;*

*II – pontos de acolhimento presenciais em equipamentos públicos já existentes;*

*III – grupos de apoio comunitário e familiar;*

*IV – campanhas educativas, palestras, jornadas temáticas e ações de mobilização social;*

*V – ações intersetoriais com políticas de educação, assistência social, cultura, esporte e trabalho.*

*(...)*



*Art. 5º O Poder Executivo poderá regulamentar esta Lei, definindo fluxos, protocolos, canais, horários, acessibilidade, cooperação intersetorial e formas de monitoramento de resultados.*

Frisa-se que o Poder Executivo já possui a discricionariedade citada nos artigos acima, de forma que pode tanto realizar as ações mencionadas quanto editar normas que complementarão o programa municipal em debate, bem como cabe ao gestor municipal estabelecer novas atribuições às Secretarias Municipais.

Não é possível, portanto, impor obrigação ao Poder Executivo, pois fere a reserva de iniciativa e viola a separação dos poderes, uma vez que a forma de cumprimento do programa municipal é tarefa do Poder Executivo, tornando estes dispositivos inconstitucionais.

Dessa forma, com o intuito de viabilizar o Projeto de Lei e dar a ele os contornos de constitucionalidade e legalidade necessários, esta Comissão propõe a apresentação de **emenda supressiva integral aos dispositivos citados.**

No mais, as implicações sociais do projeto de lei não serão abordadas neste parecer, uma vez que são atinentes ao mérito da questão e objeto de análise de comissão específica, cabendo a esta comissão se ater aos critérios legais e constitucionais. Assim, considerando que a competência legislativa foi demonstrada sob diversas perspectivas, estando resguardada a constitucionalidade e legalidade, **opinamos pela aprovação do projeto de lei com emendas.**

## **2 – REGIMENTALIDADE:**

O projeto cumpre as exigências regimentais.

## **3 – REDAÇÃO:**

O projeto **atende parcialmente** às exigências a respeito da técnica de redação impostas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, razão pela qual se fazem necessárias emendas de redação para adequação às normas, nos seguintes termos:

### **EMENDA DE REDAÇÃO 01– Na ementa:**

**INSTITUI, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ, O PROGRAMA MUNICIPAL DE APOIO “ABRAÇO À VIDA”.**



**EMENDA SUPRESSIVA**– Conforme exposto no corpo do parecer, suprimir integralmente o art. 3º e o art. 5º. Além disso, renumerar os demais.

#### **4 – CONCLUSÃO:**

Por observar as normas constitucionais vigentes, bem como os requisitos de competência legislativa do ente municipal, e se enquadrar no escopo parlamentar de instituir linhas gerais para políticas públicas, opinamos pela aprovação com emendas, salvo juízo diverso.

#### **III - VOTO:**

#### **VOTO DO RELATOR PELA APROVAÇÃO COM EMENDAS.**

Cuiabá-MT, 13 de dezembro de 2025



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100360033003600340031003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 14/12/2025 10:55

Checksum: **CCD4FCE029DAE834487ACF479BAA00206747F937BD5288C7E5AE63BE508354FF**

