



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: **5056/2021**

DATA ENTRADA: 13 de Setembro de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.118/2021

Ementa: Dispõe sobre a criação do Programa Mente Saudável, com objetivo de promover a Saúde Mental e Atenção aos Problemas Psicológicos decorrentes da Pandemia da COVID-19.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) das comissões permanentes pertinentes, sobre o **Projeto de Lei nº 9.118/2021**, de autoria da **Vereadora Perpétua Dantas**, que dispõe sobre a criação do Programa Mente Saudável, com objetivo de promover a Saúde Mental e Atenção aos Problemas Psicológicos decorrentes da Pandemia da COVID-19.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O presente Projeto de Lei que dispõe a criação do Programa Mente Saudável, com o objetivo de promover a saúde mental e atenção aos problemas psicológicos decorrentes da pandemia da COVID-19. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a depressão é uma doença que afeta 300 milhões de pessoas ao redor do mundo, além das 264 milhões com transtorno de ansiedade. No Brasil, há níveis preocupantes de casos relacionados a essas doenças, sendo que 5,8% da população sofrem com depressão e 9,3% com ansiedade. A pandemia da COVID-19 apenas tornou a situação mais preocupante. A própria OMS, no seu papel de orientar riscos e medidas de enfrentamento, emitiu um alerta para a crise de saúde mental durante a pandemia, e declarou que os governos deveriam dar prioridade ao tratamento desse tipo de doença.*

É o relatório.



Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que **a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes**, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizada ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, apoio legislativo nas audiências públicas, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados por quaisquer órgãos/departamentos da Câmara. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalta-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria



Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por sua autora, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que a autora articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Desta forma, compreende-se que não há óbice constitucional para a apresentação da matéria como de competência municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, *in caso*, a votação nominal e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno:



Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião**, a Câmara deliberará sobre todas as matérias, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas discussões, será a mesma enviada para posterior sanção ou veto por parte do Poder Executivo, nos termos do Art. 173 do R.I.

5. MÉRITO

5.1 – Da Posição da Legislação Municipal

O projeto de lei dispõe sobre a criação do Programa Municipal “Mente Saudável”, com objetivo de promover a Saúde Mental e Atenção aos Problemas Psicológicos decorrentes da Pandemia da COVID-19.

A propositura em análise versa, em primeiro plano, sobre a promoção da saúde mental dos munícipes, especialmente por meio de assistência psicológica no contexto da pandemia da Covid-19. E, sendo certo que a saúde é direito de todos e dever do Estado, são de relevância pública as ações e os serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, de acordo com os artigos 196 e 197 da Constituição Federal de 1988.

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.

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Nos termos da justificativa, o número de pessoas com depressão e transtornos de ansiedade é bastante elevado no Brasil e no mundo, no Brasil, há níveis preocupantes de casos relacionados a essas doenças, sendo que 5,8% da população sofre com depressão e 9,3% com ansiedade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local. Em ato contínuo estabelece que cabe, também a este, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

Contudo, vale salientar que apesar de o assunto tratado no Projeto de Lei em análise ser de interesse municipal, **tal competência para sua proposição é do Poder Executivo** e não do Legislativo, fundamenta-se isso com base no artigo 61, §1º da Constituição Federal, art. 19, §1º da Constituição do Estado e o artigo 36 da Lei Orgânica do Município, *verbis ad verbum*:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º **São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

(...)

II - disponham sobre:

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

(...)

e) **criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;**

Art. 19, §1º - É da competência privativa do Governador a iniciativa das leis que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - **criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;**

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.)

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;



VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 36 - São **de iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III - criação, estrutura e atribuições de secretarias ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

IV - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

V - fixação ou aumento de remuneração de seus servidores, respeitado, em todos os seus termos, o princípio da isonomia de vencimentos previsto na Constituição Federal.

VI – Matéria financeira de qualquer natureza, alienação de bens imóveis, concessão de direito de uso, e concessão e permissão de serviços públicos. (Emenda Organizacional nº 09/2003)

Como referido, quando o Poder Legislativo do Município edita lei disciplinando atuação administrativa, como ocorre, no caso em exame, invade, indevidamente, esfera que é própria da atividade do administrador público, violando o **princípio da separação de poderes**.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o **princípio da separação dos poderes**, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.!” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Cabe essencialmente à Administração Pública deliberar a respeito da **criação de programas, projetos e campanhas**. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder. Cumpre recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“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”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Os Tribunais pátrios também consideram a aplicação do vício de iniciativa em projetos parlamentares que instituem programas municipais, eis os enxertos:

TJ-RJ- DIRETA INCONSTITUCIONALIDADE ADI 00443273020208190000
PEDIDO CAUTELAR EM REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL QUE CRIA O PROGRAMA VOLTA REDONDA SUSTENTÁVEL. APARENTE FUMAÇA DO BOM DIREITO QUANTO AO VÍCIO DE INICIATIVA. PERICULUM IN MORA CONFIGURADO. 1. Representação de Inconstitucionalidade, com pedido cautelar, tendo em mira a Lei Municipal nº 5695/2020, de iniciativa parlamentar, que cria **programa municipal** denominado "Volta Redonda Sustentável", de incentivo à minigeração e microgeração de energia fotovoltaica nas unidades prediais e territoriais urbanas, bem como dispõe sobre outras políticas públicas ambientalmente sustentáveis e ecologicamente corretas. **2. Primo ictu oculi, a inconstitucionalidade só aparece no vício de iniciativa com base arts. 112, § 1º, II, d, 145, VI da CERJ, tendo em vista que a leitura da lei conduz à impressão de que foram criadas atribuições aos órgãos do município em termos de atividades de fiscalização.** 3. Em relação ao periculum in mora, considerando que o prazo da vacatio legis - que no caso se confunde com o prazo de regulamentação da lei - alcança seu fim próximo, afigura-se oportuna a suspensão da lei. 4. Medida Cautelar deferida. Julgado em 22/12/2020.

TJ-GO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 0263035722019809000
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TUTELA DE URGÊNCIA. LEI MUNICIPAL INSITUÍDORA DO PROGRAMA PEDALANDO E GERANDO ENERGIA LIMPA. VÍCIO DE INICIATIVA. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA SUSPENSÃO DOS EFEITOS DO ALUDIDO DIPLOMA LEGAL. L. Uma vez presentes os requisitos para a concessão da tutela de urgência, notadamente diante da criação de despesas aos cofres públicos para implementação do projeto instituído pela lei impugnada, com possível interferência na independência funcional do Poder Executivo, é prudente suspender, por cautela, a eficácia da Lei municipal, durante o trâmite desta ação, em virtude de provável vício de iniciativa no processo legislativo. TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA. Julgado em 27/09/2019



TJ-ES – DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ADI 00243148420188080000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI MUNICIPAL INSTITUIÇÃO DE **PROGRAMA** DE CONSCIENTIZAÇÃO DA DEPRESSÃO INFANTIL NA ADOLESCÊNCIA **VÍCIO DE INICIATIVA** COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO **MUNICIPAL** CONFIRMAÇÃO DA LIMINAR LEI DECLARADA INCONSTITUCIONAL. 1. Obedecendo ao princípio da simetria, verifica-se que o Art. 34, parágrafo único, inc. II, da Lei Orgânica do Município de Vila Velha, dispõe que são de **iniciativa** privativa do Prefeito **Municipal** as leis que disponham sobre organização administrativa do Poder Executivo e matéria orçamentária, em consonância com o disposto no art. 63, parágrafo único, da Constituição Estadual e § 1º do art. 61 da Constituição Federal. **2. Assim, em que pese o venerável escopo da legislação municipal impugnada ao instituir o Programa de Conscientização da Depressão Infantil na Adolescência, vislumbra-se presente, na espécie, a ingerência do Poder Legislativo Municipal sobre o Poder Executivo, na medida em que a Lei de iniciativa do membro da Câmara Municipal de Vila Velha cria atribuições a serem executadas na esfera administrativa do Município, pelas Secretarias de Saúde, de Educação e de Assistência Social, em afronta ao disposto no art. 63, parágrafo único, inciso VI, da Constituição Estadual.** 3. A própria Constituição Estadual, em seu art. 152, inc. I, veda expressamente o desencadeamento de **programas** ou projetos, cuja previsão não esteja incluída na Lei Orçamentária Anual. 4. Lei declarada inconstitucional com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. Julgado em 26/07/2019

Assim, a criação de programas no município de Caruaru é competência do Chefe do Poder Executivo, vide os Arts. 36 da Lei Orgânica Municipal c.c Art. 131 do Regimento Interno da Casa.

5.2 – da Posição do Supremo Tribunal Federal.

Bem, sobre o tema em tela, criação de programas municipais, o Supremo Tribunal Federal possui entendimento mais flexível quanto à iniciativa, observe-se:

“A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo.”

[**RE 290.549 AgR**, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, *DJE* de 29-3-2012.]”

“STF limites para programas e serviços públicos: **determinar a criação de órgãos, determinar a criação de novas atribuições aos órgãos já existentes ou serem exigidos novos cargos públicos**”.

Neste diapasão, o papel da Consultoria continua sendo a salvaguarda e a aplicação das leis municipais, visto que deve, precipuamente, “*assegurar a legalidade dos atos*” e “*fazer cumprir*”



as Constituições da República Federativa do Brasil, do Estado de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e toda legislação federal, estadual e municipal”.

6. DAS EMENDAS PARLAMENTARES

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI

Nestas diretrizes, se traz à baila a possibilidade da Excelentíssima Vereadora fazer uma sugestão em forma de Anteprojeto de Lei ao Poder Executivo Municipal por meio de indicação a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 172 do Regimento Interno:

Art. 172 – A indicação é a proposição que visa sugerir medidas executivas ou legislativas aos poderes públicos.

Parágrafo único – As indicações têm procedimento semelhante aos requerimentos, solicitado à Mesa Diretora o seu encaminhamento.

Nesse caso, dada a importância da matéria proposta, sugere-se que o edil apresente indicação junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por tudo quanto exposto, opina pela **inconstitucionalidade e ilegalidade** do projeto de Lei nº 9.118/2021.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 30 de Novembro de 2021.

ANDERSON MÉLO
OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| Mat. 740-1

RUANA KARINA DA SILVA
Estagiária de Direito - CJI



De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
Consultor Jurídico Geral