

CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER: 74-A/2025

PROTOCOLO: **1738 /2025**

DATA ENTRADA: 15 de abril de 2025

PROJETO DE LEI: 10.084 de 2025

AUTORIA: VEREADOR SILVIO NASCIMENTO

EMENTA: DISPÕE E SOBRE A CRIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICIPAL “CORACÃO E MENTE” - DE ACOLHIMENTO, CUIDADO E BEM-ESTAR DA SAÚDE MENTAL E EMOCIONAL NAS ESCOLAS DE CARUARU E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

CONCLUSÃO: **Desfavorável**

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator das respectivas Comissões permanentes pertinentes, sobre o projeto de **Lei nº 10.084 de autoria do Vereador Sílvio Nascimento**. O objetivo do projeto de lei é instituir a criação do programa municipal “coração e mente” de acolhimento, cuidado e bem-estar da saúde mental e emocional nas escolas de Caruaru e dá outras providências.

O Projeto de Lei a ser analisado é composto por onze artigos, todos devidamente formulados pelo parlamentar.

Apresenta-se este parecer para análise fundamentada quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, e se estar em consonância com a Constituição Estadual de Pernambuco, a Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara Municipal. Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do Projeto de Lei, cuja justificativa é a seguinte:



**PODER LEGISLATIVO
DE CARUARU**
CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORÊNCIO

JUSTIFICATIVA

A aprovação do projeto de lei que institui o Programa Municipal “Coração e Mente” é de extrema importância, não apenas para os alunos, mas também para os educadores e suas famílias. A saúde mental dos profissionais de educação é um tema que merece atenção especial, uma vez que esses indivíduos estão frequentemente expostos a altos níveis de estresse, pressão e, muitas vezes, à falta de recursos adequados para lidar com as demandas emocionais de seu trabalho.

Estudos indicam que professores enfrentam taxas elevadas de burnout, ansiedade e depressão. De acordo com a pesquisa realizada por Kyriacou (2001)¹, cerca de 30% dos professores relatam níveis significativos de estresse, o que pode impactar não apenas sua saúde, mas também a qualidade do ensino e o ambiente escolar como um todo. Além disso, a Organização Mundial da Saúde (OMS)² destaca que a saúde mental dos educadores é crucial para a promoção de um ambiente de aprendizagem saudável e produtivo, pois educadores emocionalmente saudáveis são mais capazes de oferecer suporte e atenção aos alunos.

O Programa “Coração e Mente” propõe a inclusão de psicólogos nas escolas, o que é fundamental para a identificação precoce de problemas emocionais tanto em alunos quanto em educadores. A presença de profissionais de saúde mental pode ajudar a criar um espaço seguro onde os educadores possam expressar suas dificuldades e receber o apoio necessário. Como afirmado por Ingersoll e Strong (2011)³, o suporte emocional e psicológico é vital para a retenção de professores e para a criação de um ambiente escolar positivo.

No Brasil, segundo o relatório “Situação Mundial da Infância 2021”, estima-se que quase um em cada seis meninas e meninos entre 10 e 19 anos de idade no Brasil viva com algum transtorno mental, parcela mais exposta ao risco de automutilações, depressão e suicídio⁴. Esses dados reforçam a necessidade de programas como o “Coração e Mente” para promover o acolhimento e o cuidado psicológico nas escolas.

“A taxa de suicídio entre jovens cresceu 6% por ano no Brasil entre 2011 a 2022, enquanto as taxas de notificações por autolesões na faixa etária de 10 a 24 anos de idade evoluíram 29% ao ano no mesmo período. Os números apurados superam os registrados na população em geral, cuja taxa de suicídio apresentou crescimento médio de 3,7% ao ano e de autolesão de 21% ao ano, no período analisado.

Os resultados foram apurados na análise de quase 1 milhão de dados pelo Centro de Integração de Dados e Conhecimentos para Saúde (Cidacs) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz Bahia), em colaboração com pesquisadores de Harvard, e constam de estudo recém-publicado na revista The Lancet Regional Health – Americas. Para chegar às conclusões, a equipe analisou dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações Hospitalares (SIH) e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde.”⁵

De acordo com o último grande mapeamento global de transtornos mentais, realizado pela OMS em 2023, o Brasil possui a população com a maior prevalência de transtornos de ansiedade do mundo⁶.

Além disso, a capacitação de educadores para reconhecer sinais de sofrimento psicológico é uma medida preventiva essencial. A pesquisa de McLellan et al. (2017)⁷ sugere que a formação contínua em saúde mental pode equipar os professores com as ferramentas necessárias para lidar com crises emocionais,



**PODER LEGISLATIVO
DE CARUARU**
CASA JORNALISTA JOSÉ CARLOS FLORÊNCIO

promovendo um ambiente escolar mais acolhedor e seguro.

Um estudo realizado pela USP em 2020⁸, revelou que 60% dos professores entrevistados relataram sintomas de ansiedade e depressão. A pesquisa sugere que a falta de suporte psicológico nas escolas contribui para esse quadro, reforçando a necessidade de iniciativas como a criação de Psicólogos nas escolas.

Temos ainda, que um artigo da Revista Brasileira de Terapias Cognitivas (2021)⁹ revisou a eficácia de intervenções psicológicas em ambientes escolares e concluiu que programas de saúde mental podem reduzir significativamente os sintomas de transtornos emocionais em alunos, além de melhorar o ambiente escolar como um todo.

A criação de uma plataforma online de apoio psicológico também é uma inovação que amplia o acesso a recursos e informações, permitindo que educadores e suas famílias tenham suporte emocional em momentos de necessidade. Em tempos de crescente digitalização, essa ferramenta se torna ainda mais relevante, conforme apontado por Goleman (2013)¹⁰, que enfatiza a importância da inteligência emocional no ambiente de trabalho.

Por fim, o programa aborda questões como bullying e a saúde mental de todos os envolvidos no ambiente escolar, reforçando a necessidade de um olhar holístico e inclusivo. A implementação de ações de prevenção ao suicídio e suporte psicológico para educadores e suas famílias é um passo fundamental para garantir que as escolas se tornem espaços seguros e acolhedores.

Portanto, a aprovação do Projeto de Lei “Coração e Mente” é uma resposta necessária e urgente aos desafios enfrentados por educadores e alunos, promovendo um ambiente escolar que prioriza a saúde mental e o bem-estar emocional de todos os envolvidos. É um investimento no futuro da educação e na qualidade de vida da comunidade Caruaruense e solicita-se o apoio dos demais Pares.

Sala das Sessões da Câmara Municipal de Caruaru, 14 de Abril de 2025.

**Vereador
Silvio
Nascimento**
Assinado de forma digital por Vereador Silvio Nascimento
Dados: 2025.04.14 07:35:05 -03'00'
Vereador SILVIO NASCIMENTO
Autor

**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 vinculante¹, podendo seus fundamentos serem utilizados 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 dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos:

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.

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)

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de **assessoramento jurídico** sobre as proposições legislativas, em forma de parecer que:

¹ Art. 123. (...) II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada de decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples de parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador. (Mandado de Segurança nº 24.584-1 – DF. Rel. Min. Marco Aurélio – STF).”

A sistemática adotada ressalte-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. TÉCNICA LEGISLATIVA

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 seu autor, 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 o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela

técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade constantes na Lei Complementar nº 95/1998.

Desta forma, o projeto de lei demonstra-se formalmente apto a prosseguir com seu processo legislativo e demais fases de análise.

4. ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA

A proposição ora apresentada pelo Vereador foi protocolada na forma de Projeto de Lei Ordinária. Analisando-se as normas insculpidas no Art. 35 da Lei Orgânica, assim como no Art. 123 do Regimento Interno desta Casa, resta evidenciada a adequação formal da norma proposta, haja vista se tratar de matéria atinente a "**projeto de lei**", não sendo específica de "**lei complementar**". Ilustra-se as normas mencionadas:

LEI ORGÂNICA

Art. 35 - As leis complementares exigem, para sua aprovação, o voto favorável da maioria de dois terços, no mínimo, dos membros da Câmara.

Parágrafo Único - São leis complementares as que disponham sobre:

I - código tributário do Município;

II - código de obras e edificações;

III - código de posturas;

IV - código sanitário;

V - plano diretor;

VI - lei de zoneamento e parcelamento do solo urbano;

VII - lei instituidora do regime jurídico único dos servidores municipais e dos planos de carreira.

REGIMENTO INTERNO

Art. 123 – As proposições referidas no artigo anterior versarão conforme as definições a seguir: (Alterado pela Resolução nº 607/2019)

I – **projeto de lei: matéria de competência da administração municipal e de cuja elaboração participe o Poder Executivo e o Poder Legislativo;**

II – parecer de Comissão Permanente ou Especial: pronunciamentos opinativos sobre a matéria estudada;

III – projeto de resolução e de decreto legislativo: matéria de competência da administração municipal privativa da Câmara sobre assuntos de sua economia interna ou de cuja elaboração não participe o Poder Executivo;

IV – requerimento: pedido de informação ou de providências administrativas; apelo às autoridades do Poder Executivo Municipal; inserção na ata ou nos anais da Casa de texto de documento ou pronunciamento; de voto de congratulações, aplausos, pesar e outras manifestações;

V- indicação: apelo às autoridades do Poder Executivo Estadual e Federal.

Portanto, a escolha pelo trâmite como **Projeto de Lei Ordinária**, conforme definido no inciso I do Art. 123 do Regimento Interno, para matérias de competência da administração municipal, com a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, é correta e demonstra a regularidade formal da proposição.

5. DA COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL.

Analisando a Constituição Federal, verifica-se que o artigo 30 prevê a competência do município em legislar sobre assuntos de interesse local e 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; (Vide ADPF 672)

Portanto, o Município de Caruaru, ao legislar sobre o tema, **atua dentro de sua competência**, em consonância com o interesse local.

Dessa forma, ao instituir o Programa “Coração e Mente” com foco na promoção da saúde mental e emocional no ambiente escolar, o Município de Caruaru exercer legitimamente sua competência constitucional, atendendo às demandas específicas da comunidade local e promovendo políticas públicas que refletem o interesse público e o bem-estar da população escolar.

6. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA – INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO.

O Projeto de Lei “Coração e Mente” trata de tema de elevada relevância social ao propor ações de acolhimento, cuidado e bem-estar da saúde mental e emocional nas escolas municipais.

Ocorre que, a mera leitura demonstra que o projeto impõe, diretamente, obrigações à Administração Pública Municipal, por exemplo: determinar a presença permanente de psicólogos nas escolas, a criação de uma plataforma digital, a realização de capacitações e o oferecimento de diversos serviços psicológicos.

Tais medidas, apesar de meritórias, envolvem a criação de novas atribuições, estruturas e despesas, impactando diretamente a organização administrativa e orçamentária do Poder Executivo. Isso configura vício de iniciativa, por violar o princípio da separação dos poderes, conforme estabelecido no art. 36, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Caruaru, e no art. 131, inciso IV, do Regimento Interno da Câmara Municipal, que reservam ao Chefe do Executivo a iniciativa exclusiva de leis que disponham sobre a estrutura e funcionamento da administração pública.

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

(...)

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

Art. 131 – É da competência exclusiva do Prefeito a iniciativa das leis que:

(...)

IV – tratem de criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Assim, que diz respeito à legitimidade para propositura do projeto de lei, este é de iniciativa exclusiva do Executivo a teor do que dispõe o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “b”2 da Constituição Federal de 1988.

Acerca do assunto, ensina o insigne Mestre HELY LOPES MEIRELES:

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio de projeto à câmara.

Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da administração pública municipal a criação de cargos, funções e empregos públicos na administração direta ou autárquica; fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais.

Nesse contexto, vale destacar o entendimento consolidado nos tribunais, como na Ação Direta de Inconstitucionalidade, movida contra a Lei Municipal nº 6.277/2022, do município de Catanduva, em que se reconheceu o vício de iniciativa por interferência indevida do Legislativo na organização administrativa.

A norma, de iniciativa parlamentar, instituiu o programa educacional com obrigações operacionais à Administração Pública, incluindo firmamento de convênios e definição de atribuições a secretarias, o que levou ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade parcial por afronta à separação dos poderes. Da mesma forma, o Projeto de Lei “Coração e Mente”, ao determinar a presença de psicólogos nas escolas, a criação de plataformas digitais e a realização de ações contínuas por órgãos específicos do Executivo, incorre em vício semelhante, por interferir diretamente na gestão administrativa municipal, eis o enxerto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 6.277, de 25.05.22, de Catanduva, de iniciativa parlamentar, dispondo sobre a instituição de programa educacional de prevenção à violência doméstica (Lei Maria da Penha). **Vício de iniciativa. Cabe privativamente ao Executivo a iniciativa legislativa na matéria de servidores públicos e seu regime jurídico, atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração local. Presença do vício apontado, apenas em relação aos arts. 3º; 4º e parágrafo único do art. 5º da Lei Municipal nº 6.277/22.** Organização administrativa. Permite contrato ou convênio entre o poder público e pessoas jurídicas de direito privado para cumprimento de diretrizes firmadas. Além de interferir na gestão administrativa. Matéria de gestão administrativa. Afronta à separação dos poderes. **Reconhecimento de inconstitucionalidade desses dispositivos, por vício de iniciativa afronta à separação dos poderes,** por afronta aos arts. 5º, 4, 24, § 2º, 47, inciso XIV e 144 da Constituição Bandeirante. Ação precedente, em parte.

Portanto, ao pretender criar cargos e instituir novas atribuições à estrutura do Executivo, o parlamentar vai de encontro a legislação indicada, tornando o projeto com vício de iniciativa patente.

7. SUGESTÃO LEGISLATIVA.

Ciente de que o Município já conta com a **Lei nº 5.010/2010**, que estabelece diretrizes para o atendimento assistencial e psicológico nas escolas públicas, assegurando suporte psicossocial no ambiente escolar.

Que o parlamentar, dentro da sua competência para apresentação de proposições que alterem leis, envide estudo e esforço com a finalidade de atualizar a lei municipal supracitada, apresentando novos elementos que possam acrescer a estrutura existente.

Caso ainda entenda diferente, que apresente requerimento (como proposição), com anteprojeto anexo com fins de viabilizar a devida iniciativa junto ao Poder Executivo.

8. EMENDAS.

Considerando o posicionamento desfavorável, a CJL se reserva ao não considerar a apresentação de emendas pelo relator.

9. PRECEDENTES.

São os precedentes encontrados com posicionamento idêntico ao aqui apresentado:

- PL nº9116 de 2021
- Parecer nº 276 de 2023
- Lei nº 5.010 de 23 agosto de 2010

10. QUÓRUM DE APROVAÇÃO.

Por este parecer se tratar de peça meramente acessória, opinativa, e sem força impositiva, indica a Consultoria Jurídica Legislativa que a Câmara somente pode deliberar, caso entenda por aprovar a proposição, com a presença de maioria absoluta dos Vereadores,

adotando, in caso, a votação nominal, nos termos do art. 115, §3º do Regimento Interno c/c art. 138, *verbis*:

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

(...)

§ 3º - Por **maioria de dois terços** de seus membros a Câmara deliberará sobre:

(...)

b) **as leis que envolvam matéria financeira de qualquer natureza**, alienação de bens imóveis e concessão de direito de uso e de serviços públicos;

Art. 138 – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal².

11. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **trata-se de um parecer opinativo**, ou seja, tem caráter técnico opinativo que não impede a tramitação e até mesmo a consequente aprovação/rejeição.

Assim sendo, diante do vício de iniciativa fundamentado na Constituição Estadual, na Lei Orgânica e no Regimento Interno, esta Consultoria Jurídica Legislativa opina **pela inconstitucionalidade, ilegalidade e ausência de regimentalidade** à tramitação do projeto.

É o parecer. À conclusão superior.

² **Art. 138** – O projeto de lei, após a sua aprovação pelo Plenário em dois turnos de votação, será assinado pelo Presidente e 1º e 2º Secretários, e dentro de dez dias será encaminhado ao Prefeito, que terá o prazo de quinze dias úteis para sancioná-lo ou vetá-lo total ou parcialmente.



Câmara Municipal de Caruaru-PE, 10 de junho de 2025.

Dr. ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

Supervisor de Consultoria e Legislação
Digital.

Dra. EDILMA ALVES CORDEIRO

Consultora Jurídica Geral.

LÍDIA GABRIELE CORDEIRO SILVA

Estagiária de Direito.

Dr. BRENNO H. DE O. RIBAS

Consultor Jurídico Executivo.