



CONSULTA

A Câmara de Vereadores de Nova Andradina submete a análise da Diretoria Jurídica projeto de lei ordinária n. 31/2023, de autoria parlamentar, que *Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Saúde Mental Preventiva, para os/as professores/as da rede pública municipal de ensino e dá outras providências.*

PARECER n. 248/2023

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

A constitucionalidade formal extrai-se da análise do trinômio *competência-iniciativa-procedimento*.

Competência

Dispõe o art. 30, I e V, da *Lex Legum*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

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

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (NR)

O projeto em questão atende, no que se vê, ao quesito competência, porquanto atua em questão de interesse local, no art. 30 da CF/88 e na LOM.

Procedimento

O **procedimento** legislativo mostra-se adequado e regular até o presente momento, não havendo qualquer mácula a apontar.

Iniciativa

O objeto do projeto **não é matéria de iniciativa reservada** do Executivo, podendo o processo legislativo ser encetado por iniciativa parlamentar.

Observe-se:

Decorre do princípio da *separação de poderes*, previsto no art. 2º da Constituição Federal, a determinação do constituinte originário de que determinadas matérias possuem iniciativa reservada, atribuindo a uma autoridade específica a competência para a deflagração do processo legislativo.

Nesse aspecto, o legislador constitucional definiu, em seu art. 61, §1º, II, “e” a iniciativa privativa do Presidente da República em relação a leis que impliquem criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública.

Por simetria, uma vez que se tratam de normas de observância obrigatória, a Lei Orgânica que a iniciativa das leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo são de iniciativa privativa do Prefeito.

Conclui-se, pois, que somente haverá usurpação da competência legislativa do Executivo quando ato normativo do poder legislativo adentrar em seara diretamente relacionada à organização, criação, estruturação e atribuição das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo.

Interpretando os dispositivos em análise, em sede de Repercussão Geral, o **Supremo Tribunal Federal** assentou, em seu Tema n. 917, que

“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)”.

Pois bem, analisando o PL em questão não vislumbro qualquer vício de iniciativa, uma vez que a proposição tem por objetivo efetivar direitos sociais previstos na Constituição Federal.

Como cediço, a Constituição Federal, em seu art. 6º, traz como 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, classificados pela doutrina como direitos fundamentais de segunda geração.

A CF88 também preconiza (art. 196), que a saúde é um dever do Estado que deve ser 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.

O legislador federal ainda previu, na Lei n. Lei n. 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, que “a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício” (art. 2º). Assegura, ainda, uma assistência de saúde ampla, incorporando práticas **preventivas**.

Inclui-se, portanto, a prestação de serviços de saúde tendentes a prevenir doenças mentais, como ocorre com a **depressão**.

A depressão, como se sabe, é tida como o “**Mal do Século**” pela OMS, e se multiplicam exponencialmente relatos de pessoas acometidos pela doença, fato que foi em muito agravado pela pandemia.

Em **boletim epidemiológico** emitido pela Secretaria de Vigilância em Saúde do Ministério da Saúde acerca da pesquisa ao Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), entre 2010 a 2019, destaca-se:

“A análise da evolução dessas taxas segundo faixa etária demonstrou aumento da incidência de suicídios em todos os grupos etários. Destaca-se, nesse aspecto, um aumento pronunciado nas taxas de mortalidade de adolescentes, que sofreram um incremento de 81% no período, passando de 606 óbitos e de uma taxa de 3,5 mortes por 100 mil hab., para 1.022 óbitos, e uma taxa de 6,4 suicídios para cada 100 mil adolescentes. Não obstante a menor expressividade das taxas em relação aos demais grupos etários, destaca-se também o aumento sustentado das mortes por suicídio em menores de 14 anos. Entre 2010 e 2013 houve um aumento de 113% na taxa de mortalidade por suicídios nessa faixa etária, passando de 104 óbitos e uma taxa de 0,3 por 100 mil, para 191 óbitos, e uma taxa de 0,7 por 100 mil habitantes (Figura 3). Ao analisar a distribuição do risco de morte por suicídio segundo faixa etária entre as regiões brasileiras, em 2019, observou-se que as Regiões Sul, Norte e Centro Oeste apresentaram as maiores taxas de mortalidade de adolescentes de 15 a 19 anos (Figura 4). Essas foram também as regiões que apresentaram o maior incremento percentual das taxas de suicídio entre 2010 e 2019, respectivamente 99%, 90% e 99% (dados não apresentados). Nesse cenário, destaca-se a Região Norte, onde o maior risco de morte por suicídio ocorreu entre jovens de 15 a 19 anos (9,7 por 100 mil)”.

É indiscutível, portanto, que é dever do Poder Público a adoção de medidas efetivas a assegurar a efetivação do direito fundamental à saúde, saúde de forma integral, inclusive nas medidas de caráter preventivo de saúde mental.

Nesse sentido, prevê a Lei n. 8.069/90:

Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. Parágrafo único. A garantia de prioridade compreende:

- a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;*
- b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;*
- c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas;*
- d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude.*

Calha registrar ainda, que a Lei n. 13.819/2019, que dispõe a necessidade de implementação pela União, Estados, **Municípios** e Distrito Federal de uma Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio, que tem por objetivos:

Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio:

[...]

VI - informar e sensibilizar a sociedade sobre a importância e a relevância das lesões autoprovocadas como problemas de saúde pública passíveis de prevenção;

VII - promover a articulação intersetorial para a prevenção do suicídio, envolvendo entidades de saúde, educação, comunicação, imprensa, polícia, entre outras;

[...]

IX - promover a educação permanente de gestores e de profissionais de saúde em todos os níveis de atenção quanto ao sofrimento psíquico e às lesões autoprovocadas. [...]

Pontofinalizando, tratando-se o PL de política pública que envolve o direito social, direito fundamental a saúde e dignidade da pessoa humana, **há iniciativa parlamentar.**

Não é outro o entendimento da Suprema Corte e dos tribunais pátrios:

STF

AÇÃO DIRETA DE 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. A 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, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020)

Tem-se por constitucional a lei de iniciativa parlamentar que envolve políticas públicas do direito fundamental à saúde e dignidade da pessoa humana, de promoção obrigatória pelo Poder Público (já imposta na Legislação Constitucional, Federal e local), bem como por tratar de matéria que o Poder Executivo já dispõe de estrutura formada, não tendo o Legislativo criado ou estabelecido novas atribuições, mas apenas desenvolvido a competência já estabelecida pela norma. 7. Ação julgada improcedente. (TJRO, DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, Processo nº 0801145-40.2021.822.0000, Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, Tribunal Pleno, Relator(a) do Acórdão: Des. Miguel Monico Neto, Data de julgamento: 10/08/2021)

Art. 113 da ADCT – Estimativa de impacto financeiro orçamentário

Desnecessário, pois a execução do conteúdo do projeto, se vertido em lei, claramente não demandará estrutura e pessoal superior ao já existente no Poder Executivo.

Constitucionalidade Material

A constitucionalidade material diz respeito ao conteúdo do projeto, que deve, em todos os seus termos, amoldar-se ao texto constitucional.

A proposição se apresenta, s.m.j., materialmente constitucional.

JURIDICIDADE E DA LEGALIDADE

Analisando o ordenamento jurídico pátrio, a doutrina específica e a jurisprudência dos Tribunais Superiores, não vislumbro obstáculos ao conteúdo e à forma do projeto de lei em epígrafe, de sorte que, a meu sentir, a proposição atende aos critérios de legalidade e juridicidade.

Tocante a tramitação do projeto, até o momento presente, a meu ver, respeita as demais formalidades previstas no Regimento Interno (Resolução nº 6/1990).

TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, observo o atendimento às regras previstas na Lei Complementar Federal nº 95/98, que rege a redação dos atos normativos.

MÉRITO DO PROJETO DE LEI

A análise do teor, do mérito do projeto de lei, refoge da esfera de atuação deste Departamento Jurídico, uma vez que constitui prerrogativa dos Parlamentares Municipais declarar se o projeto em questão é bom, justo, se reverbera o interesse coletivo, valendo memorar que "o órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência e oportunidade"¹.

CONCLUSÃO

Assim analisado, concluo pela CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE, JURIDICIDADE do Projeto de LEI *sub examen*.

É o parecer, smj..²

Nova Andradina - MS, 16/06/2023.

WALTER A. BERNEGOZZI JUNIOR
ADVOGADO – OAB/MS 7140

¹ Enunciado nº. 7 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia Geral da União.

² *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. O parecer não vincula a autoridade competente que tem poder decisório. Sublinha-se, por oportuno, que o agente a quem incumbe opinar não tem poder decisório sobre a matéria que lhe é submetida.* (MS 24.073-3 DF – STF).