



Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Pouso Alegre – MG

Pouso Alegre, 01 de abril de 2025

PARECER JURÍDICO

Autoria – Poder Legislativo

Nos termos do artigo 79 e seguintes, do Regimento Interno da Câmara Municipal, passamos a analisar os aspectos legais do **Projeto de Lei nº 8.006/2025**, de **autoria do Vereador Fred Coutinho**, que **“CRIA O NÚCLEO DE ATENDIMENTO PSICOSSOCIAL PARA PROFESSORES DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO”**.

O Projeto de Lei em análise, assim dispõe:

Art. 1º Fica criado, no âmbito do município de Pouso Alegre, o Núcleo de Atendimento Psicossocial para os professores da rede municipal de ensino, com a finalidade de conceder atendimento multidisciplinar especializado para os professores da rede municipal de ensino.

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por dotação orçamentária própria, suplementadas, se necessário.

Art. 3º Esta Lei poderá ser regulamentada pelo Poder Executivo, conforme a necessidade.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

FORMA

A matéria veiculada deve ser proposta em forma de Projeto de Lei conforme artigo 251, do Regimento Interno:

Art. 251. Os Projetos de Lei Ordinária são proposições que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência da Câmara e sujeita à sanção do Prefeito.



INICIATIVA

A iniciativa por parte do vereador encontra-se conforme o artigo 44 da Lei Orgânica do Município. Assim prevê a legislação:

Art. 44. A iniciativa de lei cabe a qualquer vereador ou Comissão da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores, na forma e nos casos previstos nesta Lei.

Ainda quando à iniciativa, importante destacar que o artigo 45 da Lei Orgânica Municipal traz um rol taxativo de assuntos cuja iniciativa de lei é privativa do Prefeito. Quanto à melhor forma de se interpretar esse dispositivo normativo, importante destacar que segundo Supremo Tribunal Federal os dispositivos constitucionais que tratam sobre iniciativa reservada devem ser interpretados restritivamente, porque eles excepcionam a regra geral¹.

Nesse sentido, segundo o Pretório Excelso,

a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional expressa e inequívoca².

Isso porque, dentro de um regime verdadeiramente democrático, as cláusulas de exclusividade inseridas no art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição, e também nas Leis Orgânicas dos Municípios, apenas se legitimam quando e na medida em que forem estritamente necessárias para a consecução de propósitos constitucionais, em especial a manutenção do espaço de autodeterminação do Poder Executivo e do equilíbrio inerente à divisão funcional dos poderes.

Assim, e voltando ao artigo 45 da Lei Orgânica do Município de Pouso Alegre, não se vislumbra em nenhum de seus incisos previsão de iniciativa privativa do Prefeito para projetos de lei que disponham sobre o tema que se analisa neste Parecer.

¹ **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021. (Inf. 1027).

² **ADI-MC 724/RS**, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 27.04.2021. **ADI 5241/DF**, STF. Plenário. Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 27.08.2021.



O Projeto de Lei em análise traz previsão genérica e abstrata de criação de Núcleo de Atendimento Psicossocial, no âmbito do município de Pouso Alegre, com a finalidade de conceder atendimento multidisciplinar especializado para os professores da rede municipal de ensino, criando, em verdade, uma política pública, não interferindo diretamente nas atribuições ou estrutura dos órgãos do Poder Executivo, a quem competirá implementar e estruturar efetivamente os Núcleos de Atendimento mencionados.

Assim, embora da leitura do texto do Projeto de Lei se possa chegar a conclusão diversa, na prática não se trata de uma norma autoaplicável, pois demandará atuação do Poder Executivo. O simples fato de a efetiva implementação dos Núcleos de atendimento poder gerar algum tipo de despesa também não implica em invasão de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, importante mencionar recente decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, de 10 de abril de 2024, proferida nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2306096-21.2023.8.26.0000, em que se questionava a constitucionalidade da Lei nº 9.019/2023 do Município de Marília, que instituiu o Programa “Saúde Mental” nas escolas da rede pública municipal.

A lei cuja constitucionalidade foi analisada pelo TJSP possui estrutura e conteúdo que se assemelha ao Projeto de Lei em análise e assim prevê:

“Art. 1º. A Prefeitura Municipal de Marília promoverá um Programa de Saúde Mental nas escolas da rede pública municipal para alunos e professores, de caráter permanente, em instituições de educação infantil da rede própria e da rede conveniada e em escolas de ensino fundamental regular do Município.

§ 1º. A coordenação do programa, a ser definida pelo Município, terá como objetivo desenvolver ações de promoção e prevenção da saúde mental.

§ 2º. O Programa Saúde Mental compreenderá a realização de ações continuadas de promoção de saúde mental, visando o desenvolvimento de hábitos saudáveis de saúde mental.

Art. 2º. O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei, no que couber.

Art. 3º. As despesas decorrentes do cumprimento desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 4º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.



Os artigos 2º, 3º e 4º acima transcritos, da Lei do Município de Marília, analisada pelo TJSP, possui redação praticamente idêntica ao dos artigos de mesma numeração do Projeto de Lei em análise.

Quanto aos programas criados, embora não sejam idênticos os objetos, possuem também a mesma estrutura normativa, de forma que a meu ver as razões de decidir do Acórdão proferido pelo TJSP mostram-se adequados ao caso em análise. Segue a ementa da decisão proferida pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

EMENTA: Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei nº 9.019, de 30 de outubro de 2023, do Município de Marília que “institui o Programa 'Saúde Mental' nas escolas da rede pública municipal”.

1. Ato normativo de origem parlamentar - Norma abstrata e genérica que institui política pública direcionada à proteção da saúde mental no ambiente escolar - Ausência de vício de iniciativa - Matéria que não se insere em nenhuma daquelas previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Carta Bandeirante - Competência legislativa concorrente – Tema 917 da Repercussão Geral (ARE nº 878.911/RJ) - Imposição de encargo ao Poder Público com a finalidade de conferir maior efetividade a direito social previsto na Constituição não configura violação ao texto constitucional - Câmara Municipal que atuou no exercício legítimo de sua competência, regulando assunto de interesse local - Precedentes do E. Supremo Tribunal Federal.

2. Legislação que não interfere na gestão do Município e tampouco veicula tema relacionado à reserva de administração - Ofensa ao princípio da separação dos poderes não configurada.

3. Falta de especificação de fonte de custeio, ademais, que não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, mas apenas inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada - Inexistência de afronta ao artigo 113 do ADCT - Diploma normativo hostilizado que não impõe renúncia de receita, tampouco podendo ser considerado como despesa obrigatória - Precedente – Ação improcedente.

Seguem alguns trechos do voto do Desembargador Relator, que se sagrou vencedor:



Com efeito, a mera instituição de programas não é matéria relacionada à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Por se tratar de limitações ao poder de instauração do processo legislativo, as hipóteses previstas no texto constitucional (artigo 24, § 2º, da Carta Paulista) devem ser interpretadas restritivamente, inexistindo óbice à iniciativa parlamentar de projeto de lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, nem do regime jurídico de servidores públicos, porquanto o constituinte não restringiu o âmbito de sua titularidade.

*Vale dizer, a criação de programa de saúde mental nas escolas municipais, previsto na Lei nº 9.019/2023 do Município de Marília, não se insere em nenhuma das regras previstas no rol taxativo do artigo 24, § 2º, da Carta Bandeirante, **cuidando-se de competência legislativa concorrente, sendo dever do Estado prover o direito social à saúde mediante instituição de políticas públicas.***

***Paralelamente, não é todo e qualquer projeto de lei que crie despesas ou determine obrigações ao Poder Executivo que estará adstrito à disciplina normativa exclusiva do Prefeito, sob pena de se esvaziar a função típica da Câmara Municipal,** descabendo cogitar de violação ao princípio da separação dos poderes e tampouco de ingerência indevida na esfera administrativa do Alcaide.*

(...)

***Disso decorre que proposições legislativas concernentes à instituição de programa de saúde mental na rede municipal de ensino não se submete à cláusula de reserva prevista na Constituição Bandeirante e tampouco constitui ingerência nas prerrogativas do Chefe do Poder Executivo cuidando-se, na verdade, de norma abstrata e genérica de inegável relevância,** mormente diante do importante papel das escolas no desenvolvimento psíquico do indivíduo, contribuindo para a construção de habilidades sociais, de empatia e autocontrole.*

(...)

Portanto, a criação de programa de saúde pública na rede municipal de ensino não traduz, por si só, ato concreto ou específico de gestão ou interferência indevida na esfera do Chefe do Poder Executivo, cumprindo registrar que nem mesmo a extensão do programa aos professores é passível de configurar vício de inconstitucionalidade,



não tendo o alcance de interferir no regime jurídico dos servidores da área da educação ou em atribuições de órgãos públicos, sendo irrecusável que a saúde mental dos profissionais da educação tem reflexos diretos na qualidade do ensino.(g.n.)

Com base nos fundamentos acima mencionados, não se vislumbra haver vício de iniciativa do Projeto de Lei em análise.

COMPETÊNCIA

Quanto à competência do município para legislar sobre o tema proposto, importante transcrever o teor dos artigos constitucionais pertinentes, quais sejam, o inciso XXIV do artigo 22, o inciso IX do artigo 24 e os incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Não nos parece ser cabível falar em invasão de competência legislativa privativa da União.

Isso partindo-se do entendimento, já manifestado em diversas ocasiões pelo STF, no sentido de que o Princípio Federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada das competências normativas da União. Vejam-se alguns exemplos:

"(...) 1. O princípio federativo brasileiro reclama, na sua ótica contemporânea, o abandono de qualquer leitura excessivamente inflacionada das competências normativas da União (sejam

6



privativas, sejam concorrentes), bem como a descoberta de novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, tudo isso em conformidade com o pluralismo político, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil (CRFB, art. 1º, V). 2. (...) 9. Segurança denegada." (MS 33046, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 10/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-091 DIVULG 15-05-2015 PUBLIC 18-05-2015) (GRIFO NOSSO).

ADI 2.663/RS

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BOLSAS DE ESTUDO A PROFESSORES. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE (ART. 24, IX, DA CRFB/88). COMPREENSÃO AXIOLÓGICA E PLURALISTA DO FEDERALISMO BRASILEIRO (ART. 1º, V, DA CRFB/88). NECESSIDADE DE PRESTIGIAR INICIATIVAS NORMATIVAS REGIONAIS E LOCAIS SEMPRE QUE NÃO HOVER EXPRESSA E CATEGÓRICA INTERDIÇÃO CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO REGULAR DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIO FISCAL RELATIVO AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE PRÉVIO CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, 'g', da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, COM EFEITOS *EX NUNC*.

1. O princípio federativo reclama o abandono de qualquer leitura inflacionada e centralizadora das competências normativas da União, bem como sugere novas searas normativas que possam ser trilhadas pelos Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.

2. A *prospective overruling*, antídoto ao engessamento do pensamento jurídico, possibilita ao Supremo Tribunal Federal rever sua postura *prima facie* em casos de litígios constitucionais em matéria de competência legislativa, viabilizando o prestígio das iniciativas regionais e locais, ressalvadas as hipóteses de ofensa



expressa e inequívoca de norma da Constituição de 1988.(GRIFO NOSSO).

Interpretando-se os artigos constitucionais acima transcritos de forma sistemática, e tendo-se em vista a diretriz interpretativa traçada pelo STF nas ementas acima transcritas, tem-se que não há impedimento para os municípios legislar sobre programas relacionados à saúde dos professores no âmbito da rede municipal de ensino, exercendo sua competência legislativa suplementar.

Conforme já mencionado, o Projeto de Lei em análise traz previsão genérica e abstrata de criação de Núcleo de Atendimento Psicossocial, no âmbito do município de Pouso Alegre, com a finalidade de conceder atendimento multidisciplinar especializado para os professores da rede municipal de ensino.

Da leitura do texto legal, constata-se que se pretende implementar uma política pública que visa fornecer atendimento multidisciplinar especializado para os professores, tutelando sua saúde, inclusive psíquica, o que se insere dentro do âmbito do interesse local.

Ademais, importante realçar que em janeiro de 2024 foi promulgada a Lei nº 14.819, que instituiu a Política Nacional de Atenção Psicossocial nas comunidades escolares, de forma que o Projeto de Lei em análise, sem subverter o previsto no âmbito federal, vem suplementar o previsto na legislação federal, tendo em vista o interesse local.

Desta forma, e com respeito a possíveis entendimentos diversos, não se vislumbra usurpação de competência legislativa privativa da União.

Insta registrar que este parecer se refere exclusivamente aos aspectos legais e constitucionais, sendo que a questão de mérito político, quanto à conveniência e oportunidade, cabe única e exclusivamente ao Douto Plenário desta Casa de Leis.

QUORUM

Cabe esclarecer que para a sua aprovação é exigido quórum de maioria de votos, desde que presentes mais da metade dos membros da Câmara, nos termos do artigo 53 da Lei Orgânica Municipal e artigo 56, inciso III, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Pouso Alegre.

CONCLUSÃO

Por tais razões, exara-se **parecer favorável** ao regular processo de tramitação do **Projeto de Lei 8.006/2025**, para ser submetido à análise das ‘Comissões Temáticas’ da Casa e, posteriormente, à deliberação Plenária.



Salienta-se que o parecer jurídico exarado é de caráter meramente opinativo, sendo que a decisão final a respeito, compete exclusivamente aos ilustres membros desta Casa de Leis.

É o modesto entendimento e parecer, S.M.J..

João Paulo de Aguiar Santos
Procurador – OAB/MG 120847



CÂMARA MUNICIPAL DE POUSO ALEGRE
ESTADO DE MINAS GERAIS



Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pouso Alegre. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=ZU2WH66M0D0SJRYG>, ou vá até o site <https://pousoalegre.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: ZU2W-H66M-0D0S-JRYG

