



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

PROCURADORIA DO PODER LEGISLATIVO DE VOTUPORANGA

PARECER JURÍDICO Nº:259

INTERESSADO: Câmara Municipal de Votuporanga

REFERENTE AO PROJETO DE LEI Nº 167/2025

ASSUNTO: Institui o programa municipal de saúde mental na rede municipal de ensino e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO.PROJETO DE LEI Nº 167/2025- INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE SAÚDE MENTAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. MATÉRIA DE SAÚDE PÚBLICA E EDUCAÇÃO, QUE NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, §2º, c.c. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO STF, PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL, NO TEMA 917 DAQUELA CORTE. TEXTO NORMATIVO QUE VISA CONCRETIZAR DIREITO SOCIAL, ASSEGURANDO A PROTEÇÃO À SAÚDE. INTELIGÊNCIA DO ART. 6º, CAPUT, DA CF. RECOMENDAÇÃO.

Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Votuporanga:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

I- DO RELATÓRIO

Trata-se o presente parecer acerca de análise de Projeto de Lei 167/2025, de autoria do vereador Marcão Braz, que ***“Institui o programa municipal de saúde mental na rede municipal de ensino e dá outras providências”***.

Inicialmente, conforme justificativa apresentada pelo Vereador, a saúde mental é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes.

O ambiente escolar, por sua natureza formativa e socializadora, é também um espaço onde se manifestam conflitos emocionais, transtornos psicológicos e situações de vulnerabilidade que, se não forem devidamente acolhidas, podem comprometer o processo de aprendizagem e a convivência saudável.

Este projeto de lei propõe a criação do Programa Municipal de Saúde Mental na rede municipal de ensino, com o objetivo de promover ações preventivas, educativas e terapêuticas voltadas à comunidade escolar.

A proposta contempla a atuação de profissionais especializados, como psicólogos e assistentes sociais, diretamente nas unidades escolares, em articulação com a rede municipal de saúde e assistência social.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

A iniciativa está em consonância com os princípios constitucionais do direito à saúde (art. 6º da CF), da proteção integral à criança e ao adolescente (art. 227 da CF), e da competência municipal para legislar sobre interesse local (art. 30 da CF).

Além disso, atende às diretrizes da Política Nacional de Saúde Mental e da Lei Federal nº 13.935/2019, que prevê a presença de psicólogos e assistentes sociais nas escolas públicas.

Ressaltamos ainda que, a proposta está em consonância com a jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2394018-66.2024.8.26.0000), documento anexo, pois, trata-se de matéria de saúde pública e educação, que não estão entre aquelas cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, sendo ainda que, visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde.

Diversos municípios brasileiros já implementaram programas semelhantes, como Marília (SP) e Rio de Janeiro (RJ), com resultados positivos na redução de casos de bullying, evasão escolar, ansiedade e depressão entre estudantes.

A proposta também reconhece o papel dos educadores, que muitas vezes enfrentam situações de sobrecarga emocional e precisam de suporte especializado para lidar com os desafios do cotidiano escolar.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Diante da crescente demanda por políticas públicas que promovam o bem-estar emocional nas escolas, este projeto representa um avanço significativo para Votuporanga, fortalecendo a rede de proteção à infância e contribuindo para uma educação mais humanizada, inclusiva e segura.

Instruem o pedido, no que interessa: (i) Minuta do projeto de Lei nº 167/2025, com a respectiva justificativa; e (ii) acórdão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2394018-66.2024.8.26.0000.

Em síntese, eis o relato dos fatos.

Passo a análise Jurídica.

II- DA ANÁLISE JURÍDICA

Primeiramente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições desta Procuradoria a análise do mérito de proposições legislativas, sendo nossa orientação restrita à verificação da competência e da iniciativa.

Inicialmente, com relação à competência municipal para legislar sobre a matéria abordada, é de se notar que o projeto versa sobre matéria de competência do Município, em razão de interesse local, encontrando amparo no artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal e no artigo 8º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Votuporanga, vejamos:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso)

“Art. 8º Ao Município compete prover tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem estar da população, cabendo-lhe, privativamente, dentre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local”;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber”; (grifo nosso).

O referido Projeto de Lei, deve ser aprovado por MAIORIA SIMPLES dos membros do Legislativo, conforme artigo 40, da Lei Orgânica de Votuporanga:

“Art. 40. As leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções serão aprovadas por maioria simples dos votos, presente a maioria absoluta da Câmara Municipal, em um único turno de votação, salvo disposições contidas nesta Lei Orgânica”. (grifo nosso).

A Lei Orgânica do Município de Votuporanga, dispõe que é competência Privativa do Prefeito:



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Art. 38. A iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, ao Prefeito e ao eleitorado que a exercerá sob a forma de moção articulada, subscrita, no mínimo, por cinco por cento do total do número de eleitores do Município, ressalvadas as hipóteses de iniciativa privada.

Parágrafo único. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores municipais;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na administração direta, indireta e fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto no inciso XIII do art. 20; e

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos da administração pública municipal direta, indireta e fundacional, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público”. (grifo nosso).

Nesse sentido, também dispõe o Regimento interno da Câmara de Votuporanga:

“Art. 144. É da competência privativa do Prefeito a iniciativa de leis sobre:

I - plano plurianual;

II - diretrizes orçamentárias;



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

III - lei orçamentária;

IV - regime jurídico dos servidores públicos;

V - criação e extinção de cargos, funções e empregos na Administração Direta, Indireta e Fundacional, bem como a fixação da respectiva remuneração, exceto as fundações de direito privado instituídas e/ou mantidas pelo Poder Público e o previsto na Lei Orgânica do Município.

VI - criação, estrutura e atribuições de órgãos na Administração Pública Municipal Direta, Indireta e Fundacional”. (grifo nosso).

De outro lado, a decisão do STF em repercussão geral definiu o tema 917 para reafirmar 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).” Ficou claro que, com exceção das matérias previstas expressamente naqueles dispositivos e seus correspondentes a nível estadual e municipal, todas as outras são inalcançáveis pela inconstitucionalidade formal subjetiva, ou seja, vício de iniciativa, uma vez que a interpretação dada pela Suprema Corte é restritiva e não amplia o rol taxativo previsto pelo legislador constituinte”. (grifo nosso).



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

O projeto de lei em análise não viola o princípio da separação dos Poderes, em nenhuma de suas dimensões. Trata-se de norma de iniciativa parlamentar que institui política pública voltada à promoção dos direitos sociais à saúde e à educação, com a definição de seus elementos essenciais.

Tal iniciativa é legítima, desde que não invada o núcleo reservado à Administração — a chamada reserva de Administração — nem a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, conforme assentado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 917 de repercussão geral.

Não configura ofensa à separação de Poderes a instituição, por lei de iniciativa parlamentar, de deveres ou encargos a serem observados pela Administração Pública, quando destinados à concretização de direitos sociais expressamente previstos na CF/88, como a saúde e a educação, desde que respeitados os limites materiais e formais de competência legislativa.

Nesse sentido, decidiu o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo em caso análogo:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade de autoria da Prefeita do Município de Poá questionando a Lei nº 4.456, de 16 de outubro de 2024, que “Institui o programa de desenvolvimento da saúde mental e inteligência emocional, a ser desenvolvido nas



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

escolas públicas da rede municipal de ensino de Poá e dá outras providências". Alegação de vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. 1. Matéria de saúde pública e educação, que não estão entre aquelas cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 24, § 2º, c.c. art. 144, ambos da Constituição Estadual e da tese fixada pelo STF, para fins de repercussão geral, no Tema 917 daquela Corte. Texto normativo que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde. Inteligência do art. 6º, caput, da CF. 2. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão "Secretaria Municipal de Educação", inserida no artigo 4º e no seu parágrafo único. Imposição de obrigação ao órgão da Administração Pública Municipal, em clara ofensa aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido parcialmente procedente". Direta de Inconstitucionalidade nº 2394018-66.2024.8.26.0000 Comarca: São Paulo Autor: Prefeita do Município de Poá Réu: Presidente da Câmara Municipal de Poá (grifo nosso).

No caso análogo anteriormente citado, cumpre destacar trechos relevantes do voto proferido pelo Relator:

“(...)

E, nos termos do mencionado Tema 917, o C. Supremo Tribunal Federal vem afirmando a constitucionalidade de normas de iniciativa parlamentar que instituem diretrizes de política pública destinada a prestigiar e conferir eficácia a direitos sociais, ainda que impliquem em encargos ao Poder Público.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

(...)

Aliás, é também neste sentido o parecer prestado pela D. Procuradoria-Geral de Justiça: “o teor da norma contestada tem o objetivo de assegurar, tal como no caso paradigma, direitos sociais. A normativa comunal resguarda os direitos sociais à educação e à saúde previstos nos arts. 196 a 200, 205 a 214 da Constituição Federal, e nos arts. 219 a 231 da Constituição Estadual, além do direito individual à vida disposto no art. 5º, caput, da Constituição Federal, espécies de direitos fundamentais.”.

(...)

Por fim, observo que a ausência de previsão de dotação orçamentária na lei, por si só, não autoriza declaração de sua inconstitucionalidade, impedindo apenas sua eficácia no exercício financeiro respectivo (cf. ADI nº 3.599/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.09.2007; ADI nº 1.585/DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 03.04.1998).”(grifo nosso).

(...)

Cumpre, ainda, transcrever trechos do parecer exarado pela Douta Procuradoria-Geral de Justiça, cuja fundamentação contribui para o esclarecimento da matéria:

“O ato normativo impugnado, de iniciativa parlamentar, instituiu diretrizes gerais e elementos essenciais para a concretização de política pública municipal na área da saúde e da educação, através da instituição de programa voltado à inteligência emocional de alunos e educadores e, portanto, à saúde mental e ao aprendizado.

(...)





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

Parece-me, em linha de princípio, que, atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo - assim como ao Poder Executivo pelos instrumentos normativos à sua disposição - instituir políticas públicas, desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo (organização e funcionamento da Administração, atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo com geração de despesas, servidores públicos e seu regime jurídico etc.) ou da reserva da Administração (direção superior das atividades administrativas; organização e funcionamento da Administração, atribuição de competências a órgãos do Poder Executivo sem geração de despesas, prática de atos da Administração etc.), como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917), considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas, de tal sorte que nessa empresa poderá valer-se de diretrizes, normas gerais etc.

A concepção da política pública prevista no ato normativo impugnado é abstrata, indeterminada e genérica. Nesse ponto, a fórmula normativa adotada não ceifa a possibilidade de escolha que cabe à Administração Pública do melhor meio de cumprimento de um dever – enfim, do atendimento ao dovere di buona amministrazione.

(...)

É assaz relevante ressaltar que, explicitando o alcance da tese solidificada no Tema 917 de repercussão geral, pronunciou a Corte Suprema que 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, diferenciando-se a norma de origem parlamentar que impõe encargo



Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

ao Poder Executivo daquela que confira atribuição a órgão específico da Administração Pública. Eis a ementa do venerando aresto:

(...)

O entendimento se aplica ao caso em foco, pois o teor da norma contestada tem o objetivo de assegurar, tal como no caso paradigma, direitos sociais. A normativa comunal resguarda os direitos sociais à educação e à saúde previstos nos arts. 196 a 200, 205 a 214 da Constituição Federal, e nos arts. 219 a 231 da Constituição Estadual, além do direito individual à vida disposto no art. 5º, caput, da Constituição Federal, espécies de direitos fundamentais.

(...)

E, em atenção à causa de pedir aberta inerente ao contencioso abstrato de normas, esclareço que a falta de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade de lei, senão sua ineficácia no exercício financeiro respectivo à sua vigência, porque “inclina-se a jurisprudência no STF no sentido de que a inobservância por determinada lei das mencionadas restrições constitucionais não induz à sua inconstitucionalidade, impedindo apenas a sua execução no exercício financeiro respectivo” (STF, ADI 1.585-DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 19-12-1997, v.u., DJ 03-04-1998, p. 01). Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência do colendo Órgão Especial (TJSP, ADI 2166935-45.2023.8.26.0000, Rel. Des. Vianna Cotrim, 13-09-23).” (grifo nosso).

Diante do exposto, esta Procuradoria **recomenda** a apresentação de **substitutivo** ao presente projeto de lei, de modo a adotar a redação abaixo, já reconhecida como constitucional:





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

“Institui o programa de desenvolvimento da saúde mental e inteligência emocional, a ser desenvolvido nas escolas públicas da rede municipal de ensino de Votuporanga e dá outras providências”

Art. 1º Todas as escolas da rede municipal de ensino deverão desenvolver o projeto de Inteligência Emocional, que visará o aprendizado voltado a saber lidar com as emoções e reações.

Art. 2º Ao longo do projeto, qualquer conteúdo e atividade deve ser aplicado e desenvolvido de acordo com a faixa etária, a cultura, as necessidades do grupo e os eventos relevantes da comunidade.

Art. 3º São objetivos do Programa de Desenvolvimento de Inteligência Emocional:

- I- Aprimorar o processo educativo nas escolas por meio do desenvolvimento da inteligência emocional de professores e alunos;*
- II- Promover a melhoria da atenção, da concentração e do desempenho cognitivo, afetivo e emocional;*
- III- Aprimorar o controle da impulsividade;*
- IV- Reduzir os níveis de ansiedade, estresse, fobias, medos, incidência de violência e bullying e os índices de evasão escolar;*
- V- Promover a melhoria da qualidade de vida de professores e alunos;*
- VI- Fomentar a empatia, a compaixão e a solidariedade nas escolas e na sociedade;*
- VII- Aprender a lidar com as emoções e suas reações.*

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

Feitas as alterações acima indicadas, entendo que o Projeto de Lei nº 167/2025 revela-se constitucional e encontra-se em conformidade com a legislação aplicável à matéria.





Câmara Municipal de Votuporanga

PALÁCIO 8 DE AGOSTO

III- DA CONCLUSÃO

Diante do exposto, e desde que observadas as recomendações supramencionadas, entende-se que o Projeto de Lei nº 167/2025, atende aos pressupostos constitucionais e legais.

No mais, coloco-me à disposição para maiores esclarecimentos.

Em síntese, eis o parecer. À superior consideração.

Votuporanga, 10 de novembro de 2025.

ROSELAINE CORREIA
Procuradora Legislativa
OAB/SP 368.365

