



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331/1634 – CEP 19160-000 – SP

*Poder Legislativo*

## Projeto de lei nº 003/2024

Dispõe sobre a instituição do Programa de Proteção à Saúde Mental na rede municipal de ensino.

Art. 1º. A Prefeitura Municipal de Álvares Machado promoverá um Programa de Saúde Mental nas escolas da rede pública municipal, destinado a alunos e professores, de caráter permanente, abrangendo instituições de educação infantil da rede própria e da rede conveniada, bem como 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 da saúde mental, visando ao desenvolvimento de hábitos saudáveis.

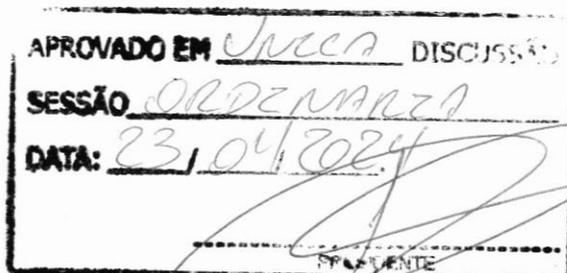
Art. 2º. O Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei, no que couber.

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

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

CM de Álvares Machado, em 05 de janeiro de 2024

  
**MARQUINHOS BOZÓ**  
Vereador





**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**  
**PODER JUDICIÁRIO**  
São Paulo

**Registro: 2024.0000305211**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2306096-21.2023.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO IMPROCEDENTE, CASSADA A LIMINAR. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FERNANDO TORRES GARCIA (Presidente), FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, RICARDO DIP, FIGUEIREDO GONÇALVES, COSTABILE E SOLIMENE, LUCIANA BRESCIANI, LUIS FERNANDO NISHI, JARBAS GOMES, MARCIA DALLA DÉA BARONE, TASSO DUARTE DE MELO, SILVIA ROCHA, NUEVO CAMPOS, RENATO RANGEL DESINANO, MELO BUENO, PAULO ALCIDES, BERETTA DA SILVEIRA, FRANCISCO LOUREIRO, XAVIER DE AQUINO, DAMIÃO COGAN, EVARISTO DOS SANTOS, VICO MAÑAS, ADEMIR BENEDITO E CAMPOS MELLO.

São Paulo, 10 de abril de 2024.

**VIANNA COTRIM**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MARÍLIA

RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MARÍLIA

**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



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

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.

**VOTO Nº 51.178**  
**(Processo digital)**

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito do Município de Marília em face da Lei Municipal nº 9.019, de 30 de outubro de 2023, que *"institui o Programa 'Saúde Mental' nas escolas da rede pública municipal"*, apontando violação ao princípio federativo e aos artigos 2º e 18 da Constituição Federal, além dos artigos 1º, 5º, 25, 47, incisos II, XI, XIV e XIX, "a", 111 e 144, da Constituição Estadual e 113 do ADCT.

Sustenta o requerente, em síntese, que incumbe ao Poder Executivo dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal, aduzindo que a norma impugnada tipifica clara interferência nas atribuições de órgão público local. Alega, em acréscimo, que o Legislativo delimitou atribuições específicas a cargo de órgão do Poder Executivo, determinando expressamente atribuições à Secretaria municipal competente para desenvolvimento de ações de promoção e prevenção da saúde mental nas escolas municipais e da rede conveniada, impondo, dentre outras



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

medidas, a formação de equipe interdisciplinar, o treinamento de profissionais, a realização de triagem entre os alunos e avaliações psicológicas, impactando na execução de serviços de Secretarias com o acúmulo de mais atribuições. Ponderando, no mais, que se encontram presentes os pressupostos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, insiste, em caráter liminar, na suspensão da eficácia da Lei nº 9.019, de 30 de outubro de 2023, do Município de Marília, até decisão definitiva, declarando-se, a final, a sua inconstitucionalidade.

Concedida a liminar, o feito foi processado.

O Presidente da Câmara Municipal de Marília prestou informações, aduzindo que as alegações constantes da exordial basearam-se na redação original do Projeto de Lei nº 82/2022, desconsiderando o requerente que outro foi o texto aprovado pelo Plenário. Esclarece que, de fato, a Procuradoria Jurídica da edilidade opinou pela inconstitucionalidade de trechos da redação primitiva, mediante imposição de atribuições ao Executivo, adentrando em matéria da reserva de administração, o que teria sido corrigido em razão de substitutivo apresentado ao projeto de lei, excluindo-se os dispositivos inconstitucionais. Sucede que, por equívoco, o texto inicialmente publicado no Diário Oficial foi o da redação original e não aquele aprovado em Plenário, sendo o diploma normativo republicado, isento de vícios, dispondo sobre matéria de iniciativa concorrente à luz do interesse local, nos termos da tese fixada no Tema 917 da Repercussão Geral. Defende, por isso, a improcedência da demanda (fls. 52/65).

A Procuradora Geral do Estado deixou transcorrer, *in albis*, o prazo para manifestação (cf. fl. 106).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

A douta Procuradoria-Geral de Justiça, em seu parecer, opinou pela improcedência da ação direta (fls. 111/117).

Diante das alegações do Presidente da Câmara Municipal de Marília e considerando que o texto normativo que estava em vigor no momento do ajuizamento da ação direta (13/11/2023) era, de fato, aquele questionado na petição inicial (cf. fls. 32/33), sendo a norma impugnada republicada somente no curso da demanda, em 06/01/2024 (cf. fl. 104), determinei a intimação do Prefeito para que se pronunciasse a respeito, inclusive para justificar a manutenção do interesse de agir tendo em vista a causa de pedir delineada na petição inicial, nos termos do artigo 10 do Código de Processo Civil.

O requerente manifestou-se às fls. 123/127, reiterando as razões consignadas e apresentando emenda à inicial para fazer constar a redação do texto republicado, enfatizando que foi mantida a essência da norma hostilizada, envolvendo a criação de programa social sem qualquer lastro em política pública anteriormente articulada e estudada, configurando clara interferência nas atribuições de órgão público municipal, usurpando, assim, as funções do Executivo. Pleiteia, subsidiariamente, a declaração de inconstitucionalidade por arrastamento da lei republicada.

Deferido o aditamento, dispensei novas informações na medida em que tanto a edilidade quanto o digno Subprocurador-Geral de Justiça pronunciaram-se no feito considerando a redação final da Lei nº 9.019, de 30 de outubro de 2023, do Município de Marília, sendo os autos encaminhados à mesa



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

para julgamento.

**É o relatório.**

A ação é de ser julgada improcedente.

O diploma normativo impugnado, considerando o texto republicado, tem o seguinte teor:

**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”*.

*“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.*



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE  
Nº 2306096-21.2023.8.26.0000  
Órgão Especial

*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” (cf. fl. 104).*

Ao que se infere, originou-se a lei atacada de projeto de autoria parlamentar que, após o veto do Alcaide, foi promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal.

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.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

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.

Essa questão, aliás, foi objeto do Tema nº 917 da Repercussão Geral, tendo o E. Supremo Tribunal Federal consolidado a seguinte tese:

"Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido" (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes - grifei).

Na ocasião, o eminente Ministro Gilmar Mendes deixou pontificado que *"a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

*organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição”.*

Em regra, a escola é o primeiro espaço de convívio social e de relações interpessoais de crianças e adolescentes, podendo a falta de atenção com a saúde mental afetar o desempenho escolar e ter reflexos na vida adulta, incumbindo ao Estado e à sociedade assegurar-lhes ambientes construtivos, inclusivos e de prevenção a transtornos mentais, mormente diante da maior vulnerabilidade desse grupo de indivíduos, regulando a norma local sobre tema que lhes é sensível.

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.

Em situações assemelhadas, a jurisprudência deste C. Órgão Especial tem orientado:

“AÇÃO DIRETA DE  
 INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 6.414/2023 de  
 Catanduva, que 'dispõe sobre a implantação do programa  
 municipal 'Alerta Escolar' nos estabelecimentos de ensino da rede  
 municipal de Catanduva' - iniciativa parlamentar - ação proposta



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

pelo Prefeito 1. Norma que busca proteger os direitos das crianças e adolescentes à vida, educação, saúde, 'além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e agressão', nos termos do art. 277 da CE - inexistência de vício de iniciativa. 2. Lei que não trata da criação ou extinção de ocupações públicas na administração direta e autárquica, tampouco cuida do regime jurídico de servidores ou da criação ou extinção de secretarias municipais e órgãos da administração - regramento que não estipula obrigações específicas para o Poder Executivo, apenas atribui a ele a regulamentação da norma - implementação do programa que depende do total juízo de conveniência e oportunidade da Prefeitura - inoccorrência de violação ao art. 24, § 2º, da CE, ou ao Tema 917 do STF. 3. Falta de previsão de fonte de custeio para a execução do quanto previsto em lei que crie despesa para a Administração Pública não a eiva de inconstitucionalidade, somente impedindo sua aplicação no exercício em que promulgada - ausência de infringência ao art. 25 da CE. 4. Ação julgada improcedente, cassada a liminar anteriormente deferida" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2173929-40.2023.8.26.0000, Relator Desembargador Vico Mañas, j. 31/01/2024).

"AÇÃO DIRETA DE  
 INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal de Catanduva n.º 6.383/23, que institui a campanha 'Janeiro Branco' dedicada à realização de ações educativas para difusão da saúde mental e bem-estar. Vício de iniciativa e violação à separação de Poderes. Inoccorrência. Assunto de interesse local. Inteligência do art. 30, inc. I, da CF. Texto que não dispõe sobre a estrutura ou a atribuição dos órgãos da Administração, tampouco sobre o regime jurídico de servidores públicos. STF, ARE 878.911-RJ, com



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

repercussão geral. Violação à reserva da Administração. Inocorrência. Exegese do art. 47, inc. II, da CE. Texto que visa concretizar direito social, assegurando a proteção à saúde. Inteligência do art. 6º, *caput*, da CF. STF, ADI 4.723-AP. Mera instituição de companhia de 'organização e participação voluntária', que não cria encargos, tampouco impõe prazo para regulamentação. Inconstitucionalidade. Inocorrência. Precedentes deste C. Órgão Especial. Pedido improcedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2155552-21.2023.8.26.0000, Relator Desembargador Tasso Duarte de Melo, j. 29/11/2023 - grifei).

"Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Santo André impugnando a Lei nº 10.657/2023, de iniciativa parlamentar, que criou o 'Programa Habilidade', o qual possui como objetivo promover a reinserção de idosos no mercado de trabalho – Ausência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz da tese firmada pelo E. STF no Tema nº 917 de Repercussão Geral – Matéria diretamente relativa ao direito social previsto no art. 6º da Carta da República e ao dever comum preconizado no art. 230, *caput* da Constituição Federal, desaguando, em última instância, nos princípios insculpidos nos art. 1º, III e 3º, I e IV da Carta Magna – Alinhamento, ademais, com o Estatuto do Idoso – Precedentes do E. STF cancelando a constitucionalidade de leis municipais de iniciativa parlamentar que prestigiam direitos sociais – Manutenção, pois, das normas gerais e abstratas que delineiam o programa em tela – Existência, contudo, de expressões e dispositivos que afrontam o princípio da separação dos Poderes, porquanto tolhem do Executivo a opção pela melhor forma de implementação da política pública proposta – Mácula também notada na fixação de prazo para regulamentação da lei, na autorização para celebrar convênios, acordos de cooperação e protocolos de intenção para consecução



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

dos fins propostos e na autorização para concessão de benefício fiscal – Pedido julgado parcialmente procedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2144748-91.2023.8.26.0000, Relatora Desembargadora Luciana Bresciani, j. 13/09/2023).

“AÇÃO DIRETA DE  
 INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 14.198, DE 5 DE AGOSTO  
 DE 2022, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO/SP,  
 QUE 'CRIA O PROGRAMA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO AO  
 SUICÍDIO E DE PROMOÇÃO DO DIREITO AO ACESSO À  
 SAÚDE MENTAL ENTRE JOVENS E ADOLESCENTES DO  
 MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO E DÁ OUTRAS  
 PROVIDÊNCIAS' – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR –  
 POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA À SAÚDE – CONFORMIDADE  
 AOS ARTIGOS. 5º, 24, §2º, 47, INCISOS II E XIV, DA  
 CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – VÍCIO DE  
 INICIATIVA NÃO CARACTERIZADO, POIS A NORMA  
 IMPUGNADA NÃO VERSA SOBRE A ESTRUTURA OU  
 ORGANIZAÇÃO DE ÓRGÃOS DO EXECUTIVO OU REGIME  
 JURÍDICO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – TESE FIXADA EM  
 REPERCUSSÃO GERAL NO ÂMBITO DO C. STF – TEMA NO  
 917 – ARE. 878.911/RJ – DISPOSIÇÕES CONTIDAS NOS  
 ARTIGOS 3º, 4º, 5º, 6º, 7º E 9º DA LEI IMPUGNADA, PORÉM,  
 QUE INGRESSAM NO CAMPO DA RESERVA DA  
 ADMINISTRAÇÃO, POR DELIMITAR A FORMA DE EXECUÇÃO  
 DO PROGRAMA CRIADO – INVIÁVEL, AINDA, A INSTITUIÇÃO  
 DE PRAZO PARA O EXECUTIVO REGULAMENTAR A NORMA  
 – PRETENSÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE” (Ação Direta  
 de Inconstitucionalidade nº 2194889-51.2022.8.26.0000, Relator  
 Desembargador Francisco Casconi, j. 26/07/2023).

Portanto, a criação de programa de saúde



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

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.

Em outras palavras, não se vislumbra qualquer ingerência na esfera privativa do Poder Executivo, constituindo a norma hostilizada importante instrumento de concretização do direito fundamental à saúde consagrado tanto na Lei Maior (artigos 6º, 196 e 197) como na Carta Paulista (artigos 219 e 220), além de conferir efetividade ao princípio constitucional da absoluta prioridade à vida e à saúde da criança e adolescente (art. 227 da Carta Maior).

Consoante já deixou pontificado o E. Supremo Tribunal Federal ao analisar lei do Estado do Amapá que autoriza a construção e a implantação de casa de apoio a estudantes e professores provenientes do interior do Estado: *“não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição. Não restam dúvidas de que a construção e manutenção de uma casa de*



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

*apoio para abrigar estudantes e professores que venham do interior do estado para a capital em busca de qualquer espécie de nível educacional, que não esteja disponível em seus municípios de origem, cria obrigações para a Administração Pública e para o Poder Executivo. Tais obrigações, no entanto, não implicam, necessariamente, a alteração de sua estrutura ou a criação de novas atribuições. Não há, a rigor, diminuição ou ampliação de normas de competência, salvo as que, implicitamente, ante ao reconhecimento constitucional dos direitos à moradia e à educação, derivam da própria Constituição. A lei estadual, quando se presta a promover o cumprimento de encargo inerente ao Poder Público para a viabilidade de concretização do direito social, não fere prerrogativa constitucional de iniciativa” (ADI nº 4.723/AP, Relator Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 22/06/2020 - grifei).*

No mesmo sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA MUNICIPAL. LEI 13.493/2020 DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO: PREVISÃO DE MATRÍCULA DE ALUNOS DO ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL EM UNIDADES DE ENSINO PRÓXIMAS À RESIDÊNCIA OU AO LOCAL DE TRABALHO DOS PAIS OU RESPONSÁVEIS. AUSÊNCIA DE ALTERAÇÃO DE ESTRUTURA OU DE ATRIBUIÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONSTITUCIONALIDADE DA NORMA QUESTIONADA. APLICAÇÃO DO ENTENDIMENTO FIRMADO NO TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

I – O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o ARE



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

878.911-RG/RJ (Tema 917 da Repercussão Geral), da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, assentou 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)”.

II – Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, 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” (RE nº 1.323.723 AgR/SP, Relator Ministro Ricardo Lewandowski, j. 26/09/2022 - grifei).

Com isso, a edilidade exerceu validamente sua prerrogativa de legislar com base no interesse local, editando norma direcionada à concretização de direito social, não havendo que se falar em usurpação de competência legislativa ou ofensa à separação dos poderes.

Por outro lado, a ausência de especificação de fonte de custeio não traduz infringência ao disposto no artigo 25 da Constituição Estadual, conduzindo apenas à inexecutabilidade da norma no ano em que foi aprovada:

“(…) A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro” (ADI nº 3.599/DF, Relator Ministro Gilmar Mendes).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

No mesmo sentido:

“(…) é assente o entendimento jurisprudencial de que a falta de dotação orçamentários não é causa de inconstitucionalidade de lei, senão de inexecutabilidade das obrigações no mesmo exercício orçamentário em que promulgada. – Ação improcedente” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2177608-19.2021.8.26.0000; Rel. Des. Torres de Carvalho; j. 04/05/2022).

“(…) no que diz respeito à alegação de 'falta de previsão orçamentária', não haveria nenhum vício na lei, pois é possível, em tese, a inclusão de pagamento de benefício no orçamento municipal anual, sendo admitida a indicação de fonte de custeio genérica. Precedentes mais recentes deste Colendo Órgão Especial vêm adotando tal entendimento: ADI n.º 2110879-55.2014.8.26.0000 V.U. j. em 12.11.2014 Rel. Des. Márcio Bartoli; ADI n.º 2181349-14.2014.8.26.0000 V.U. j. em 08.04.2015 Rel. Des. José Damião Pinheiro Machado Cogan; ADI n.º 2017167-40.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos; ADI n.º 2035546-29.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. Evaristo dos Santos. Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs n.ºs 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Arantes Theodoro)” (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2058335-22.2016.8.26.0000, Órgão Especial, Relator Desembargador Beretta da Silveira).



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

Da mesma forma, descabe cogitar de violação ao artigo 113 do ADCT na medida em que o diploma normativo hostilizado não impõe renúncia de receita, tampouco podendo ser classificado como despesa obrigatória a atrair a necessidade de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, principalmente diante da margem de liberdade conferida ao Chefe do Poder Executivo na concretização da política pública nele prevista, incumbindo-lhe definir as prioridades na alocação de recursos.

Confira-se, na mesma diretriz, entendimento sufragado por este C. Órgão Especial:

“Ação direta de inconstitucionalidade - Ação movida pelo Prefeito do Município de Gália objetivando a declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.704/2022, de iniciativa parlamentar, que cria o Programa Esporte Social; Inexistência, em linhas gerais, de vício de iniciativa, à luz do Tema nº 917 de Repercussão Geral e da competência legislativa suplementar dos Municípios a respeito da matéria - Concretização de direitos sociais - Precedentes do E. STF - Ausência, ainda em âmbito geral, de mácula aos arts. 25 da CE, 167, I, da CF e art. 113 do ADCT - Jurisprudência do E. STF assente no sentido de que a falta de indicação da fonte de custeio para realização das medidas preconizadas na norma não é causa de sua inconstitucionalidade, implicando tão somente que a eficácia da norma se dará apenas no exercício financeiro seguinte ao de sua promulgação - Política pública que, ao se sujeitar a disponibilidades financeiras e técnicas locais, possuindo certo grau de flexibilização, não se insere no conceito de despesa obrigatória.

(...)



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

É da natureza de tal sorte de programa que a execução se dê de acordo com as disponibilidades financeiras e técnicas locais, sendo função própria do Executivo a definição das prioridades na alocação de recursos pecuniários, traço esse que milita contra a classificação das despesas decorrentes da concretização da norma como obrigatórias” (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2273952-28.2022.8.26.0000, Relatora Desembargadora Luciana Bresciani, j. 02/08/2023 - grifei).

Por derradeiro, vale a pena reproduzir os seguintes trechos do parecer do digno Subprocurador-Geral de Justiça:

“A meta do diploma legal vergastado é dar concretude aos direitos fundamentais das crianças e adolescente previstos na Constituição, especificamente o de experimentar absoluta prioridade nas questões afetas à sua saúde, educação, respeito, através da 'primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias', 'precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública', 'preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas' e 'destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude', tal como expressamente preconizado no art. 4º, parágrafo único, da Lei 8069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

Assim, a iniciativa parlamentar não desalinha da compreensão firmada pelo Supremo Tribunal Federal em sede de repercussão geral (Tema 917), de tal sorte que não procede a arguição de sua inconstitucionalidade por invasão da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou da reserva da Administração.



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

Destarte, não bastasse a aplicabilidade desse entendimento, não agride a separação de poderes em qualquer de suas perspectivas norma de iniciativa parlamentar que institua política pública – prioridade absoluta na salvaguarda das crianças e adolescentes em ambiente escolar – com definição de seus elementos essenciais, desde que não atinja o núcleo da reserva da Administração ou da reserva de iniciativa legislativa.

É tônica que lei de iniciativa parlamentar não é tisdada de inconstitucionalidade ao prescrever obrigação ao poder público para concretização de direitos fundamentais previstos na Constituição (...).

Observo, ainda, 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).

Por derradeiro, considerando que a despesa advinda da implementação da normativa municipal em questão não é considerada como despesa obrigatória, não há que se falar em violação ao art. 113 do ADCT, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Paulista” (cf. fls. 114/115).

Logo, por não vislumbrar violação a dispositivos da Constituição Bandeirante e tampouco normas de



**PODER JUDICIÁRIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**  
**Nº 2306096-21.2023.8.26.0000**  
**Órgão Especial**

observância obrigatória consagradas pela Constituição Federal, forçoso é reconhecer a constitucionalidade da Lei nº 9.019, de 30 de outubro de 2023, do Município de Marília.

Por fim, o pedido subsidiário formulado pelo Alcaide ao ensejo do aditamento à exordial não comporta acolhida na medida em que a inconstitucionalidade por arrastamento é técnica de julgamento que decorre da pronúncia de inconstitucionalidade da norma, o que não é o caso dos presentes autos.

Pelo exposto, por esses fundamentos, julgo improcedente a presente ação direta, cassada a liminar.

**VIANNA COTRIM**

**Relator**



CM. Álvares Machado (SP), 18 de abril de 2024.

## PARECER JURÍDICO

**EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA TRATAR DE INTERESSE LOCAL. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INSTITUI PROGRAMA DE SAÚDE MENTAL NAS ESCOLAS DA REDE PÚBLICA. LEGALIDADE.**

**Autor:** Vereador Sr. Marquinhos Bozó

**Solicitante:** Diretoria Legislativa

### 1. RELATÓRIO

Serve o presente parecer para **análise jurídica da nova minuta do projeto de Lei nº 03/2024**, de autoria do Vereador Sr. Marquinhos Bozó, que **institui programa de proteção à saúde mental na rede municipal de ensino**.

É o relatório.

### 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 2.1 Da Competência e Iniciativa do Projeto

A **Constituição Federal** define que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos de seu art. 30, inciso I.

A **Lei Orgânica Municipal**, nos termos do art. 12, dispõe que **competete ao município** legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e **garantir o bem-estar de seus habitantes**.



*Poder Legislativo*

Além disso, o art. 92, também da **Lei Orgânica Municipal**, dispõe que a **iniciativa das leis** cabe a **qualquer vereador**, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao prefeito e aos eleitores do Município.

Outrossim, a criação de **programa de saúde mental nas escolas municipais** não se insere em nenhuma das regras previstas no rol taxativo do art. 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.

Quanto à **espécie normativa** utilizada, **lei ordinária**, entende-se que a matéria ora tratada não é reservada à lei complementar, visto que não prevista no rol do art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal ou em outro dispositivo específico que faça essa exigência.

Portanto, nada a rechaçar quanto à **competência** do Município e quanto à **iniciativa** do projeto de lei ordinária **03/2024**, de autoria do vereador Sr. Marquinhos Bozó.

## **2.2 Da Análise de Legalidade do Projeto**

Trata-se de projeto de lei que pretende **instituir o programa de proteção à saúde mental na rede municipal de ensino**.

Assim, em seu art. 1º prevê que a Prefeitura Municipal de Álvares Machado 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.

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



*Poder Legislativo*

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

No seu art. 2º prescreve que o Poder Executivo Municipal regulamentará a presente Lei, no que couber.

Pois bem.

O direito fundamental social à saúde está consagrado tanto na Constituição Federal (arts. 6, 196 e 197), como na Constituição Bandeirante (arts. 219 e 220) e na Lei Orgânica Municipal (arts. 218, 219, 220 e 221). Outrossim, a Carta Magna consagra ainda o princípio constitucional da absoluta prioridade à vida e à saúde da criança e do adolescente (art. 227, CF/88).

A escola, a princípio, é o primeiro espaço de convívio social e de relações interpessoais de crianças e adolescentes. A falta de atenção com a saúde mental deste público pode afetar o desempenho escolar e ter reflexos na vida adulta, incumbindo ao Estado e à sociedade assegurar-lhes ambientes construtivos, inclusivos e de prevenção a transtornos mentais, mormente diante da maior vulnerabilidade desse grupo de indivíduos.

Nesse sentido, já entendeu o **Tribunal de Justiça de São Paulo** em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ao analisar ato normativo praticamente idêntico ao presente, que *“proposições legislativas concernentes à instituição de programa de saúde mental na rede municipal de ensino não se submetem 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*<sup>1</sup>.

Assim, a criação de programa de saúde pública na rede municipal de ensino, conforme concluiu o Tribunal de Justiça de São Paulo nos autos retro, “*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*”.

Portanto, esta procuradoria **opina pela legalidade** da nova redação do **projeto de Lei n. 03/2024, de autoria do nobre vereador Sr. Marquinhos Bozó.**

### **3. DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO**

Tratando-se de Projeto de **Lei ordinária**, apenas será aprovado se obtiver **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara.

### **4. DAS COMISSÕES PERMANENTES PARA MANIFESTAÇÃO**

Considerando que o Projeto de Lei em questão versa sobre proposições referentes à **assuntos de caráter de saúde pública**, será obrigatório que a **Comissão Permanente de Educação, Saúde e Assistência Social** emita parecer sobre o projeto, conforme preceitua o art. 30 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Álvares Machado.

Por fim, a **Comissão Permanente de Justiça e Redação** deverá manifestar-se de igual modo, visto que obrigatório quanto aos aspectos constitucionais, legais ou jurídicos, gramaticais e lógicos, nos termos do art. 27 do Regimento Interno.

<sup>1</sup> TJSP. ADIN 2306096-21.2023.8.26.0000. Órgão Especial do Tribunal de Justiça. Relator: Vianna Cotrim. Data de julgamento: 10/04/2024.



## 5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise do conteúdo e formalidade da nova redação do **projeto de Lei nº 03/2024 de autoria do Vereador Sr. Marquinhos Bozó**, esta procuradoria **opina pela sua legalidade, concluindo:**

- a) **Pela competência do Município** para tratar sobre a matéria, bem como pela **iniciativa do vereador** para propô-la, nos termos dos art. 30, inciso I, da Constituição Federal e arts. 12 e 92, da Lei Orgânica Municipal;
- b) Quanto ao **conteúdo** analisado, salvo melhor juízo, a 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;
- c) Quanto à **espécie normativa utilizada, lei ordinária**, entende-se que a matéria ora tratada não é reservada à lei complementar, visto que não prevista no rol do art. 91, parágrafo único, da Lei Orgânica Municipal ou em outro dispositivo específico que faça essa exigência;
- d) Pelo quórum de **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara para aprovação do projeto;



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331/1634 – CEP 19160-000 – SP  
[camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

## *Poder Legislativo*

- e) Pela recomendação às **Comissões Permanentes de Educação, Saúde e Assistência Social e a de Justiça e Redação** para que **façam suas considerações a respeito do projeto em análise;**

Ressalta-se, todavia, que não cabe a este procurador prestar juízo de valor quanto às questões de mérito que possam pairar sobre o conteúdo do aludido projeto, as quais devem perpassar pela análise dos Nobres Vereadores desta Casa Legislativa, os quais poderão propor emendas que entenderem necessárias para melhor cumprimento político de seus mandatos, bem como possuem liberdade para aprovar ou não o presente projeto de lei da forma como apresentado pelo seu autor, prestando este parecer apenas para apresentar considerações jurídicas a respeito da competência, iniciativa, forma e conteúdo do projeto em análise.

Sem mais, aproveitamos o ensejo para renovar nossos **protestos de elevada estima e distinta consideração.**

Respeitosamente,

DIOGO RAMOS  
CERBELERA NETO

Assinado de forma digital por  
DIOGO RAMOS CERBELERA NETO  
Dados: 2024.04.18 10:27:21 -03'00'

**DIOGO RAMOS CERBELERA NETO**  
Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Álvares Machado



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

PLENÁRIO VEREADOR SEBASTIÃO ANTÔNIO PEREIRA  
Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331 – CEP 19160-000 - SP

---

## Projeto de lei nº 03/2024 - CORRIGIDO

**Dispõe sobre:** institui o programa de proteção à saúde mental na rede municipal de ensino.

“Art. 1º. A Prefeitura Municipal de Álvares Machado 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”

CM de Álvares Machado, em 05 de janeiro de 2024

  
**MARQUINHOS BOZÓ**  
Vereador



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331/1634 – CEP 19160-000 – SP  
[camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

## *Poder Legislativo*

CM. Álvares Machado (SP), 16 de fevereiro de 2024.

### PARECER JURÍDICO

**EMENTA: PROJETO DE LEI. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA TRATAR DE INTERESSE LOCAL. MATÉRIA DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. PARECER JURÍDICO PELA INCONSTITUCIONALIDADE.**

**Autor:** Vereador Sr. Marquinhos Bozó

**Solicitante:** Diretoria Legislativa

#### 1. RELATÓRIO

Serve o presente parecer para **análise jurídica da minuta do projeto de Lei nº 03/2024**, de autoria do Vereador Sr. Marquinhos Bozó, que institui na rede municipal de educação programa de proteção à saúde mental.

É o relatório.

#### 2. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

##### 2.1 Da Competência e Iniciativa do Projeto

A Constituição Federal define que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos de seu art. 30, I.

Todavia, faz-se necessário observar determinados requisitos na produção legislativa, em especial os princípios que se extraem da Constituição Federal. Nesse sentido, leciona Luiz Guilherme Marinoni<sup>1</sup> que “a produção da lei exige a observância de pressupostos e requisitos procedimentais, cuja observância é imprescindível para a lei ser constitucional. A Constituição regula o modo como a lei e

<sup>1</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. **Curso de Direito Constitucional**, 2ª ed., 2013. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, p. 860/861.



## CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331/1634 – CEP 19160-000 – SP  
[camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

### Poder Legislativo

outros atos normativos primários previstos no art. 59 devem ser criados, estabelecendo quem tem competência para produzi-los e os requisitos procedimentais que devem ser observados para sua produção. Faltas quanto à competência ou quanto ao cumprimento das formalidades procedimentais viciam o processo de formação da lei, tornando-a formalmente inconstitucional. A inconstitucionalidade formal deriva de defeito na formação do ato normativo, o qual poder estar na violação de regra de competência ou na desconsideração de requisito procedimental. O procedimento para a produção de lei ordinária e de lei complementar compreende iniciativa, deliberação, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação. (...) De outra parte, a **Constituição também confere iniciativa privativa, em relação a certos temas, a determinados órgãos públicos. Isso quer dizer que, no que toca a certo tema, a iniciativa de apresentação de projeto de lei, ou seja, a incoação do processo de produção da lei, pode ser privativa de determinado órgão ou agente público**” (grifo nosso).

Nessa linha intelectual, o art. 5º da Constituição Bandeirante estabelece que os Poderes do Estado são independentes e harmônicos entre si (princípio da separação dos poderes), cada qual com sua função e atribuições próprias. No caso do Poder Executivo Estadual, o art. 47 da Constituição Estadual prevê as suas atribuições, dentre as quais podemos citar os incisos II, XIV e XIX, que se referem à direção da administração Estadual, à prática dos atos da administração e sobre sua organização e funcionamento, as quais se aplicam na esfera municipal por força do art. 144<sup>2</sup>.

Inclusive, a Lei Orgânica do Município de Álvares Machado, em seu art. 109, VIII, dispõe que compete ao prefeito “dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Municipal”.

Outrossim, vale mencionar que em sede de julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2139129-64.2015.8.26.0000<sup>3</sup>, que tramitou pelo Órgão

<sup>2</sup> **Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

<sup>3</sup> No mesmo sentido, menciona-se também julgamento pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2003936-43.2016.8.26.0000, que julgou inconstitucional ato normativo de iniciativa parlamentar do município de Sorocaba semelhante ao que está por ora em análise neste parecer jurídico, por reconhecimento de vício formal de iniciativa e ofensa ao princípio da



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331/1634 – CEP 19160-000 – SP  
camara@alvaresmachado.sp.leg.br

## Poder Legislativo

Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao julgar impugnação a ato normativo semelhante ao que está sendo ora analisado, traçou a seguinte linha argumentativa:

O **Prefeito** exercita as **funções de governo relacionadas com o planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade, ou seja, somente ele (e não o poder legislativo) poderia disciplinar sobre gestão administrativa, a criação de cargos e funções, o estabelecimento de obrigações e diretrizes aos órgãos a ele subordinados, e até mesmo com relação ao método a ser utilizado para a realização de determinada atividade, como ocorrera em diversos dispositivos do Estatuto Legal impugnado. Isto sem que se diga sobre a ausência de demonstração das respectivas fontes de custeio.**

No **nosso sistema político, a função legislativa atribuída à Câmara dos Vereadores tem caráter genérico e abstrato, restando as questões específicas aos cuidados do Poder Executivo, que, com o auxílio de seus secretários e demais membros integrantes da Administração Pública, terá mais aptidão ao regramento de questões práticas e concretas que afetem a população. (grifo nosso)**

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles<sup>4</sup> explica que “**de um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.**”

Pois bem.

---

separação dos poderes, afligindo os arts. 5º, 24, §2º, 2, 47, II, XIV e XIX, cumulados com o art. 144, todos da Constituição Bandeirante.

<sup>4</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro, 3ª edição, p. 440.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331/1634 – CEP 19160-000 – SP  
[camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

## *Poder Legislativo*

No caso em análise, denota-se que o projeto pretende instituir, na rede municipal de educação, programa de proteção à saúde mental.

Assim, em seu art. 1º prevê que fica instituído, no âmbito da rede municipal de ensino, programa de incentivo à saúde mental dos estudantes da rede municipal de ensino.

No seu art. 2º prescreve que se torna obrigatória a execução de políticas nas escolas, em todos os níveis de ensino, visando promover a saúde mental dos estudantes.

No art. 3º dispõe será obrigatório a presença de psicólogos, psicopedagogos e assistentes sociais, tendo como objetivo garantir a fiel execução dos propósitos do programa.

Em seu art. 4º traça as diretrizes do programa voltadas a prevenção e combate dos tipos de violência nas escolas, a garantia do processo de ensino-aprendizagem, bem como a prevenção e auxílio no tratamento de transtornos mentais que afetam o aprendizado.

No art. 5º, impõe o dever de fiscalizar o andamento do programa nas escolas por parte do Conselho Municipal de Educação.

Diante dos argumentos até então expostos com base na doutrina especializada e em julgados do Tribunal de Justiça de São Paulo em sede de controle concentrado de constitucionalidade, tem-se que a instituição de programas destinados à execução de políticas públicas, executadas direta ou indiretamente pelo poder público, faz parte da organização e funcionamento da Administração Pública, situando-se no domínio da reserva da Administração, que é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo no âmbito do seu poder normativo e que se radica na gestão ordinária dos negócios públicos, sendo imune, portanto, a interferências do Poder Legislativo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331/1634 – CEP 19160-000 – SP  
[camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

## *Poder Legislativo*

O projeto de lei em análise, na pretensão de instituir programa de proteção a saúde mental dos estudantes na rede municipal de ensino, salvo melhor juízo e, muito embora se note a louvável preocupação do nobre vereador, acaba disciplinando matéria sobre gestão administrativa, que é de competência e função do chefe do executivo, pois cabe a este tratar sobre planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade.

Portanto, esta procuradoria opina pela **inconstitucionalidade do projeto de Lei n. 03/2024, de autoria do nobre vereador Sr. Marquinhos Bozó**, em razão de **vício formal de iniciativa**, eis que a matéria é de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, em relação à qual não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, sob pena de incorrer em afronta ao princípio da separação e harmonia dos poderes, como se infere dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, a, da Constituição Bandeirante, aplicável na esfera municipal por força de seu art. 144, bem como do art. 29 da Constituição Federal.

### **3. DO QUÓRUM DE VOTAÇÃO**

Tratando-se de Projeto de **Lei ordinária**, apenas será aprovado se obtiver **maioria simples** dos votos dos membros da Câmara.

### **4. DAS COMISSÕES PERMANENTES PARA MANIFESTAÇÃO**

Considerando que o Projeto de Lei em questão versa sobre proposições referentes à **assuntos de caráter de saúde pública**, será obrigatório que a **Comissão Permanente de Educação, Saúde e Assistência Social** emita parecer sobre o projeto, conforme preceitua o art. 30 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Álvares Machado.

Por fim, a **Comissão Permanente de Justiça e Redação** deverá manifestar-se de igual modo, visto que obrigatório quanto aos aspectos constitucionais, legais ou jurídicos, gramaticais e lógicos, nos termos do art. 27 do Regimento Interno.



## 5. CONCLUSÃO

Ante o exposto, após análise do conteúdo e formalidade do **projeto de Lei nº 03/2024 de autoria do Vereador Sr. Marquinhos Bozó**, esta procuradoria opina pela sua **inconstitucionalidade, concluindo:**

- a) **Pelo reconhecimento de vício formal de iniciativa**, eis que a matéria é de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, em relação à qual não é dado ao Poder Legislativo local imiscuir-se, sob pena de incorrer em afronta ao princípio da separação e harmonia dos poderes, como se infere dos arts. 5º e 47, II, XIV e XIX, alínea “a”, da Constituição Bandeirante, aplicável na esfera municipal por força de seu art. 144, bem como se extrai do art. 29 da Constituição Federal e art. 109, VIII, da Lei Orgânica Municipal;
- b) **Caso as comissões competentes não acompanhem este parecer jurídico, o quórum para aprovação é de maioria simples** dos votos dos membros da Câmara;

Ressalta-se, todavia, que não cabe a este procurador prestar juízo de valor quanto às questões de mérito que possam pairar sobre o conteúdo do aludido projeto, as quais devem perpassar pela análise dos Nobres Vereadores desta Casa Legislativa, os quais poderão propor emendas que entenderem necessárias para melhor cumprimento político de seus mandatos, bem como possuem liberdade para aprovar ou não o presente projeto de lei da forma como apresentado pelo seu autor, prestando este parecer apenas para apresentar considerações jurídicas a respeito da competência, iniciativa, forma e conteúdo do projeto em análise.

Sem mais, aproveitamos o ensejo para renovar nossos **protestos de elevada estima e distinta consideração.**

Respeitosamente,



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331/1634 – CEP 19160-000 – SP  
[camara@alvaresmachado.sp.leg.br](mailto:camara@alvaresmachado.sp.leg.br)

*Poder Legislativo*

**DIOGO RAMOS  
CERBELERA NETO**

Assinado de forma digital por  
DIOGO RAMOS CERBELERA NETO  
Dados: 2024.02.19 09:47:01  
-03'00'

**DIOGO RAMOS CERBELERA NETO**  
Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Álvares Machado



# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

PLENÁRIO VEREADOR SEBASTIÃO ANTÔNIO PEREIRA  
Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331 – CEP 19160-000 - SP

## Projeto de lei nº 03/2024

*Dispõe sobre: institui na rede municipal de educação programa de proteção à saúde mental..*

**Art. 1º** - Fica instituído no âmbito da rede municipal de ensino programa de proteção à saúde mental dos estudantes da rede municipal de ensino.

**Art. 2º** - Torna obrigatória a execução de política nas escolas, em todos os níveis de ensino, visando promover a promoção da saúde mental dos estudantes.

**Art. 3º** - A presença de psicólogos, psicopedagogos e assistentes sociais é obrigatória, tendo como objetivo garantir a fiel execução dos propósitos do programa.

**Art. 4º** - O programa se orienta nas seguintes diretrizes:

- I- Prevenção e combate a todos os tipos de violência na escola;
- II- Garantir o processo de ensino-aprendizagem;
- III- Prevenir e auxiliar no tratamento de transtornos mentais que afetam o aprendizado.

**Art. 5º** - O Conselho Municipal de Educação, além de contribuir na elaboração de política municipal de educação, deverá fiscalizar o andamento do programa nas escolas.

**Art. 6º** - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

CM de Álvares Machado, em 05 de janeiro de 2024

  
**MARQUINHOS BOZÓ**  
Vereador





# CÂMARA MUNICIPAL DE ÁLVARES MACHADO

PLENÁRIO VEREADOR SEBASTIÃO ANTÔNIO PEREIRA  
Rua Monsenhor Nakamura, 783 Fone/Fax (18) 3273-1331 – CEP 19160-000 - SP

---

## JUSTIFICATIVA – PROJETO DE LEI Nº 03/24

Nobres pares,

A propositura tem como escopo instituir na rede municipal de educação um programa que vise a proteção da saúde mental dos estudantes, em todos os níveis, da rede municipal.

A presença permanente de profissionais nas unidades escolares, contribuirá para o sucesso do programa de proteção à saúde mental e de aprendizagem.

Esperando contar com o apoio dos nobres vereadores, apresento desde já os meus mais sinceros agradecimento e protestos de consideração.

CM de Álvares Machado, em 05 de janeiro de 2024

  
**MARQUINHOS BOZÓ**  
Vereador