



Pirassununga, 15 de dezembro de 2025

Propositura: Projeto de Lei Nº 101/2025 - Legislativo

Autoria: Vereador Wellington Luis Cintra de Oliveira

Assunto: *INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE COMBATE À PSICOFOBIA NO MUNICÍPIO DE PIRASSUNUNGA*

Parecer Jurídico

O presente parecer técnico-jurídico não substitui as análises das Comissões Permanentes desta Casa Legislativa, tampouco vincula a deliberação dos Vereadores no processo decisório.

A manifestação restringe-se à verificação da regularidade formal do procedimento e à compatibilidade normativa com o ordenamento jurídico vigente, não abrangendo juízos de conveniência, oportunidade ou mérito administrativo.

A análise é elaborada no exercício da autonomia técnica assegurada pelo art. 133 da Constituição Federal e art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia).

Relatório

Trata-se de Projeto de Lei Nº 101/2025, de autoria do Vereador Wellington Luis Cintra de Oliveira, tramitando sob o regime ordinário e exige quórum de maioria absoluta.

O programa tem como objetivo a redução do preconceito e da discriminação contra pessoas com transtornos mentais. Suas ações possuem caráter educativo e informativo, com a finalidade de conscientizar a população e desmistificar estigmas associados ao tema, utilizando os canais de comunicação existentes da Administração Municipal. As atividades serão desenvolvidas com apoio das mídias institucionais de Secretarias e órgãos municipais, com a possibilidade de veiculação e replicação de campanhas de conscientização.

O debate do tema poderá ser fomentado em escolas e universidades, tanto públicas quanto privadas, por meio de palestras e atividades de conscientização, em colaboração com as instituições de ensino e a sociedade civil.

O Poder Executivo, por meio de seus órgãos competentes e dentro de suas atribuições estabelecidas, será responsável por acompanhar e



avaliar a implementação do programa em articulação com as demais Secretarias Municipais. O Executivo também deverá orientar e encaminhar pessoas com necessidade de tratamento para transtornos mentais aos serviços da rede de atenção primária e psicossocial já existentes no Município. Além disso, o Poder Executivo deve promover a articulação entre equipamentos municipais, especialmente das redes de saúde e assistência social, para o acolhimento e tratamento dessas pessoas e de seus familiares.

O Município tem a faculdade de celebrar convênios, parcerias ou termos de cooperação com entidades públicas ou privadas para a execução das atividades do Programa. O custeio das ações será realizado por meio de recursos humanos, materiais e estruturais já existentes, com a ressalva de não acarretar a criação de novas despesas para o erário municipal.

O autor da propositura afirma na justificativa que a saúde mental demanda atenção das políticas públicas municipais e que a psicofobia, definida como preconceito contra pessoas com transtornos mentais, representa uma barreira ao tratamento e recuperação. O documento afirma que a propositura se alinha às competências municipais e aos preceitos constitucionais.

A Análise de Prevenção Legislativa não constatou lei municipal em vigor ou projeto em tramitação com conteúdo idêntico ou conflitante.

É a síntese do necessário.

Fundamentação

Competência Legislativa e Iniciativa

A Constituição Federal, em seu art. 30, incisos I e II, confere aos Municípios:

"I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber."

É pacífico que determinadas matérias estão sujeitas à iniciativa reservada do Chefe do Executivo (CF/88, art. 61, §1º), o que não é o caso geral da produção de normas voltadas à regulamentação de direitos sociais ou determinação de políticas públicas, cuja competência e iniciativa são concorrentes.



Desde que não impliquem criação de órgãos, cargos ou aumento de despesas, **normas desta natureza podem ser objeto de iniciativa parlamentar.**

O Supremo Tribunal Federal, no ARE 878.911/RJ com repercussão geral, estabeleceu 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*”.

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 878911 RG, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 29-09-2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Por não versar sobre temas de iniciativa privativa do Poder Executivo como criação de cargos, regime jurídico de servidores, orçamento ou matéria tributária - o projeto insere-se na chamada “*iniciativa concorrente*”, que autoriza tanto vereadores quanto o Prefeito a propor legislação ordinária sobre temas como saúde pública, educação, cultura e meio ambiente.

Aplica-se o precedente do STF no Tema 917 da Repercussão Geral, que fixou tese no sentido de inexistir reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para leis que criem obrigações ao Executivo, inclusive com impacto orçamentário-financeiro, desde que não haja alteração na estrutura da Administração Pública nem modificação no regime jurídico de servidores.

O projeto não cria órgão público, não institui cargos, não altera atribuições de secretarias nem modifica regime funcional. As obrigações impostas ao Executivo (veicular campanhas, promover debates, orientar encaminhamentos, articular equipamentos) caracterizam diretrizes programáticas de natureza abstrata, compatíveis com a iniciativa parlamentar segundo a orientação dominante.

Registra-se, contudo, que o art. 4º, ao determinar que “*o Poder Executivo deverá orientar e encaminhar pessoas que necessitam de tratamento*”, pode



ser interpretado como ingerência no fluxo operacional dos serviços de saúde, área tecnicamente reservada à discricionariedade administrativa. A redação genérica atenua esse risco, permitindo ao gestor definir os meios de cumprimento.

A avaliação sobre a Competência Material (Art. 30 CF/88), indica matéria, que trata da instituição de programa de conscientização e do cuidado com a saúde e assistência pública, é inserida na competência material comum da União, dos Estados e dos Municípios, conforme disposto no Artigo 23, inciso II, da Constituição Federal. A proposição se alinha aos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS), como a universalidade e o atendimento integral.

Não se verificou, *prima facie*, conflito com normas federais ou estaduais na análise preliminar. A propositura busca a instituição de política pública de conscientização em área de atuação municipal.

O Projeto de Lei é de iniciativa parlamentar e não incide em vício de iniciativa. A matéria não é reservada à competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, visto que não trata da criação ou alteração da estrutura de órgãos da administração pública, do regime jurídico de servidores ou de novas atribuições que impliquem aumento de despesa.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF), expresso no Tema 917 de Repercussão Geral, é utilizado para fundamentar que a lei de iniciativa parlamentar pode criar despesa, desde que não interfira na estrutura ou na gestão administrativa do Executivo.

Compatibilidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal

Eventual implementação de campanhas de conscientização ou celebração de parcerias dependerá de ato discricionário do Executivo que, para ser válido, deverá observar a prévia dotação orçamentária e a demonstração de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, sob pena de responsabilidade do gestor, nos termos dos arts. 15 e 17 da mesma lei.

Esse condicionamento implícito preserva o equilíbrio fiscal e reforça a conformidade da proposta com o princípio da responsabilidade na gestão orçamentária consagrado no art. 1º da LRF.



A norma contém dispositivo expresso que condiciona a execução à utilização de recursos humanos, materiais e estruturais já existentes, com a vedação de criação de novas despesas para o erário municipal.

Existe, no entanto, alguns conflitos estruturais no projeto de lei que demandam alguma atenção do ponto de vista da Responsabilidade Fiscal.

Há aparente contradição estrutural entre o comando normativo (criação de obrigações de fazer campanhas, palestras, articulação intersetorial, encaminhamentos) e a cláusula de despesas (Art. 6º), que afirma categoricamente a inexistência de criação de novas despesas.

A execução das diretrizes previstas demanda:

- Produção e veiculação de material publicitário institucional (art. 2º);
- Mobilização de servidores das áreas de comunicação, saúde e educação;
- Eventual contratação de palestrantes ou impressão de materiais educativos;
- Deslocamento de equipes para articulação intersetorial (art. 4º, § 2º).

A afirmação de ausência de despesa configura ficção jurídica incompatível com a realidade administrativa.

O art. 16 da LC 101/2000 exige que a criação ou expansão de ação governamental que acarrete aumento de despesa seja acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro. A ausência dessa estimativa não constitui vício insanável segundo o Tema 917 do STF, mas representa vulnerabilidade técnica passível de apontamento pelos órgãos de controle externo.

A análise preventiva aponta que a redação do Artigo 6º ("*recursos já existentes*") é genérica e a falta de especificação clara das fontes na Lei Orçamentária Anual (LOA) pode ensejar questionamentos pelo Tribunal de Contas.

O Artigo 5º, que autoriza parcerias e convênios, é identificado como dispositivo que necessita de limitação expressa a ações sem ônus financeiro direto para o Município, visando à segurança jurídica.

Compatibilidade com a Lei de Acesso à Informação

A Lei nº 12.527/2011 estabelece em seu art. 5º que "*é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão*".



A proposta de divulgação de orientações e campanhas converge com o dever de transparência ativa contido nos arts. 3º e 8º da Lei 12 527/2011, impondo ao Poder Público a publicização de dados de interesses coletivos relativos à política de saúde.

O programa instituído possui caráter educativo e informativo, e prevê o uso de mídias institucionais para veicular campanhas de conscientização. Não há dispositivos que criem sigilos ou restrinjam a publicidade de informações relativas à execução do programa.

Compatibilidade legislativa

No plano formal, o projeto foi apresentado por vereador, o que se mostra legítimo em virtude da inexistência de reserva de iniciativa ao chefe do Executivo quando inexistente criação de despesa obrigatória ou aumento de gasto público, conforme entendimento consolidado do STF ao examinar normas análogas de proteção a grupos vulneráveis.

O trâmite observa o rito regimental e conta com certidão de prevenção legislativa atestando a ausência de duplicidade normativa e vício de iniciativa, circunstâncias que afastam nulidades procedimentais.

Materialmente, o conteúdo é legítimo pois a instituição de um programa de combate à discriminação por meio de ações de conscientização demonstra-se adequada ao fim proposto, que é a redução do preconceito, e necessária em face da relevância do tema da saúde mental.

A medida é proporcional, uma vez que a implementação se restringe a atividades de articulação e utilização de estruturas já existentes.

A propositura direciona o Poder Executivo a utilizar recursos humanos e materiais já disponíveis e a promover a articulação entre equipamentos municipais, especialmente das redes de saúde e assistência social. A eficiência é buscada na otimização das estruturas pré-existentes para alcançar o objetivo de conscientização e encaminhamento para tratamento.

Se verifica que há atuação do Poder Legislativo na definição da política pública (Programa Municipal de Combate à Psicofobia), enquanto a execução, operacionalização, acompanhamento e avaliação da política são reservados à competência de gestão do Poder Executivo, por meio de seus órgãos competentes.



O projeto não identifica lei federal ou estadual anterior que autorize ou exija a criação de programa municipal de combate à psicofobia.

A ausência de lei prévia não configura vício, pois o Município exerce competência originária em matéria de interesse local. Contudo, a inexistência de marco regulatório superior retira do projeto o caráter de norma de execução local de política nacional, diferenciando-o de programas que regulamentam leis federais específicas (exemplo: Lei Federal n.º 10.216/2001, que dispõe sobre proteção de pessoas com transtornos mentais, mas não menciona o termo "*psicofobia*").

O objetivo declarado de combate ao preconceito contra pessoas com transtornos mentais harmoniza-se com o fundamento constitucional da dignidade humana e com o objetivo de promover o bem de todos sem discriminação (art. 3º, IV).

A conscientização sobre saúde mental e o encaminhamento de pessoas aos serviços de atenção psicossocial inserem-se no âmbito das políticas que visam reduzir riscos de doença e garantir acesso universal e igualitário às ações de saúde.

O art. 3º do projeto, ao prever debates em escolas e universidades "*públicas ou privadas*", respeita a autonomia das instituições de ensino ao condicionar a realização das atividades à "*colaboração com as instituições de ensino*". Não há imposição unilateral, mas previsão de parceria voluntária.

Conclusão

A propositura apresenta viabilidade jurídica formal encontrando-se em conformidade com a Constituição Federal (arts. 23, II e 30, I e II) e não incorrendo em vício de iniciativa segundo orientação do STF no Tema 917, na medida em que não cria órgãos, não altera regime jurídico de servidores nem invade competência privativa do Executivo.

Contudo, identifica-se fragilidade técnica crítica na redação do artigo relativo às despesas, que nega categoricamente a criação de custos enquanto o texto dispositivo estabelece obrigações positivas de fazer (campanhas, articulação intersetorial, encaminhamentos) que demandam despesa real, configurando contradição material e expondo a lei a apontamentos do Tribunal de Contas.

Na condição presente, a norma caracteriza-se como legislação que cria obrigações formais de conscientização sem correspondente alocação real de



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico

recursos, o que reduz sua efetividade prática e transfere ao Executivo a responsabilidade por implementação que dependerá integralmente de discricionariedade administrativa.

Ante todo o exposto, esta procuradoria conclui pela continuidade da tramitação da presente propositura, nos termos procedimentais.

É o parecer, *sub censura*.

Mauro Zamaro

Procurador Legislativo

OAB/SP 421.466

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 101/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 92FX-2100-YWWE-KXRR



CÂMARA MUNICIPAL DE PIRASSUNUNGA
Município de Interesse Turístico



DESPACHO DA SECRETARIA LEGISLATIVA

Este documento tramitou em conformidade com as diretrizes regimentais.

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Pirassununga. Para verificar as assinaturas, clique no link: <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar?chave=92FX2100YWWEKXRR>, ou vá até o site <https://pirassununga.siscam.com.br/documentos/autenticar> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 92FX-2100-YWWE-KXRR

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - Relatório Jurídico Nº 1 ao Projeto de Lei Nº 101/2025 - PROTOCOLO: - - - CHAVE PARA VALIDAÇÃO: 92FX-2100-YWWE-KXRR