



Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

PARECER JURÍDICO

PROCESSO: PROJETO DE LEI Nº 003/2025
PROPONENTE: LEGISLATIVO MUNICIPAL
REQUERENTE/AUTOR: VALMIR SANTIAGO

EMENTA: “Projeto de Lei nº 003/2025, de 03 de fevereiro de 2025, que dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Saúde Mental Preventiva para os alunos da Rede Pública Municipal de Ensino”.

1. RELATÓRIO:

Foi solicitado parecer jurídico do Projeto de Lei 003/2025 oriundo do Poder Legislativo que trata da criação do programa Municipal de Saúde Mental Preventiva para os alunos da Rede Pública Municipal.”

2. PARECER:

O Projeto de Lei visa receber autorização legislativa para que autorize o Poder Executivo a instituir programa Municipal de Saúde Mental Preventiva para os alunos da Rede Pública Municipal.

Nos entes políticos da Federação, dividem-se as funções de governo: o Executivo foi incumbido da tarefa de administrar, segundo a legislação vigente, por força do postulado da legalidade, enquanto que o Legislativo ficou responsável pela edição das normas genéricas e abstratas, as quais compõem a base normativa para as atividades de gestão.

Essa repartição de funções decorre da incorporação à Constituição brasileira do princípio da independência e harmonia entre os Poderes (art. 2.º), preconizado por Montesquieu, e que visa a impedir a concentração de poderes num único órgão ou agente, o que a experiência revelou conduzir ao absolutismo.

A tarefa de administrar o Município, a cargo do Executivo, engloba as atividades de planejamento, organização e direção dos serviços públicos, o que abrange, efetivamente, a concepção de políticas públicas como a da espécie.

Embora elogiável a preocupação do Legislativo local com as gestantes precoces, a iniciativa não tem como prosperar na ordem constitucional vigente, uma vez que a norma disciplina atos que são próprios da função executiva.

Não se duvida que a criação e a forma de prestação de serviços públicos são matérias de preponderante interesse do Poder Executivo, já que é a esse Poder que cabe a responsabilidade, perante a sociedade, pela eficiência do serviço. Sendo assim, a iniciativa do processo legislativo para instituir determinado programa é privativa do Poder Executivo, pois, como assinala Manoel Gonçalves Ferreira Filho **“o aspecto fundamental da iniciativa reservada está em resguardar a seu titular a decisão de propor direito novo em matérias confiadas à sua especial atenção, ou de seu interesse preponderante”** (Do Processo Legislativo, São Paulo, Saraiva, p. 204).





Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

Por esse motivo, a Constituição Federal, em dispositivo do artigo 61, § 1º, II, , conferiu ao Prefeito Municipal a iniciativa privativa das leis que disponham sobre as atribuições da administração pública e, conseqüentemente, sobre os serviços públicos por ela prestados, direta ou indiretamente. Trata-se de questão relativa ao processo legislativo, cujos princípios são de observância obrigatória pelos Municípios, tal como tem decidido o C. Supremo Tribunal Federal:

“O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482” (ADIn nº 1434-0, medida liminar, relator Ministro Celso de Mello, DJU nº 227, p. 45684).

As normas de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo derivam do princípio da separação dos poderes, que nada mais é que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit., pp. 111-112). Se essas normas não são atendidas, como no caso em exame, fica patente a inconstitucionalidade, em face de vício de iniciativa.

Sobre isso, ensinou Hely Lopes Meirelles que se “a Câmara, desatendendo à privatividade do Executivo para esses projetos, votar e aprovar leis sobre tais matérias, caberá ao Prefeito vetá-las, por inconstitucionais. Sancionadas e promulgadas que sejam, nem por isso se nos afigura que convalêsçam de vício inicial, porque o Executivo não pode renunciar prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las aquiescer em que o Legislativo as exerça” (Direito Municipal Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 7ª ed., pp. 544-545).

Ademais, se a Constituição atribuiu ao Poder Executivo a responsabilidade pela prestação dos serviços públicos, é evidente que, pela teoria dos poderes implícitos, a ele deve caber a iniciativa das leis que tratem sobre a matéria. Essa teoria dos poderes implícitos - *implied powers* - surgiu no voto de Marshall, proferido no *leading case McCulloch versus Maryland*, de 1819, afirmando que, quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também, implicitamente, dos meios necessários de execução. “Se o governante tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício” (Caio Mário da Silva Pereira, em “Pareceres do Consultor-Geral da República”, v. 68, pp. 99-100).

Daí porque o Legislativo Municipal não poderia subtrair do Prefeito o exame da conveniência e da oportunidade para instituir um programa para propiciar tratamento através de Programa Municipal as gestantes precoces, e/ou fixar as regras para a sua execução.

Fazendo-o, ofendeu claramente o princípio da separação dos poderes (artigo 2º da Constituição Federal), com a violação da iniciativa reservada do Executivo para desencadear o processo legislativo correspondente.

Se a regra é impositiva para os Estados-membros, é indubitoso que também o é para os Municípios. Não por isso o TJ/MG assim decidiu:

EMENTA: ÓRGÃO ESPECIAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA DE





Câmara Municipal de Guaçuí

Estado do Espírito Santo

SAÚDE DE EQUOTERAPIA - MUNICÍPIO DE PARÁ DE MINAS - VÍCIO FORMAL - INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES.
- A Lei 5.628, de 7 de março de 2013, do Município de Pará de Minas, dispõe sobre organização e estruturação de serviço público de saúde prestado em âmbito local, cuja iniciativa é exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Não obstante, no presente caso, a iniciativa se deu pelo Poder Legislativo Municipal, o que evidencia vício formal de inconstitucionalidade, decorrente da iniciativa parlamentar, a ensejar violação do princípio da separação dos poderes.
- **A instituição de programa de equoterapia requer gastos com estrutura, equipamentos, pessoal capacitado e área para sua execução, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de custeio.** (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.023016-0/000, Relator(a): Des.(a) Silas Vieira, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 24/09/2014, publicação da súmula em 03/10/2014)

Nota-se, por fim, que a instituição de um programa como este, que envolve a disponibilização de profissionais especializados, locais apropriados que geram despesas para o Município, que não estão cobertas pela lei orçamentária.

Diante do exposto, opino pelo **arquivamento** do pedido, podendo seu Autor efetuar a proposta por meio de indicação.

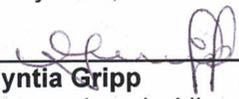
Conforme se vê, o projeto de lei padece de vício de inconstitucionalidade formal, nos termos do artigo 2º e 61 da CF/88.

CONCLUSÃO:

Ante o exposto, em atendimento à solicitação de parecer pela Presidência, **OPINAMOS pelo arquivamento do projeto de lei.**

É o parecer.

Guaçuí-ES, 12 de fevereiro de 2025.



Cyntia Gripp
Procuradora Jurídica



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://spl.cmguaqui.es.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 36003300330035003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Cyntia Gripp** em **22/05/2025 16:47**

Checksum: **FDF4FE045E3965C4C1EA6A52A27E916B4F03B2D319A7BB7101A886F72478D3AD**

