



PARECER JURÍDICO Nº 28/2026

Referência: Projeto de Lei nº 04/2026-L

Autoria: Vereador Rafael Tanzi de Araújo

Assunto: Institui a Política Municipal de Atenção à Saúde Mental no município de São Roque e dá outras providências.

Ementa: ANÁLISE DE PROJETO DE LEI. INICIATIVA PARLAMENTAR. PROGRAMA MUNICIPAL. ATENÇÃO À SAÚDE MENTAL. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. CONSTITUCIONALIDADE. LEGALIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 04, de 21 de janeiro de 2026, de autoria do Ilustre Vereador Rafael Tanzi de Araújo, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 04/2026-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa instituir a Política Municipal de Atenção à Saúde Mental, com a finalidade de promover a saúde mental da população, prevenir transtornos mentais, garantir tratamento adequado e favorecer a reinserção social de pessoas em sofrimento psíquico.

Consta da Exposição de Motivos:

A saúde mental é componente essencial da saúde integral do indivíduo e condição indispensável para o pleno exercício da cidadania, da convivência social e do desenvolvimento humano. Nas últimas décadas, observa-se um crescimento expressivo dos transtornos mentais, agravado por fatores como vulnerabilidade social, desigualdades, violência, uso abusivo de álcool e outras drogas, além dos impactos emocionais decorrentes de crises sanitárias, econômicas e sociais.

Nesse contexto, torna-se imprescindível que o Município disponha de uma **política pública estruturada**, capaz de articular ações intersetoriais, fortalecer a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) e assegurar atendimento humanizado, contínuo e acessível às pessoas

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

em sofrimento psíquico, respeitando os princípios do Sistema Único de Saúde – SUS, especialmente a universalidade, a integralidade e a equidade.

Destaca-se que a institucionalização desta política permitirá **maior organização e planejamento das ações municipais**, bem como o fortalecimento da cooperação entre as áreas da saúde, assistência social, educação e demais políticas públicas, ampliando a eficácia do atendimento e otimizando os recursos disponíveis.

Além disso, o projeto reafirma o compromisso do Município de São Roque com a **dignidade da pessoa humana**, com o combate ao estigma relacionado aos transtornos mentais e com a construção de uma sociedade mais inclusiva, solidária e atenta às necessidades de seus cidadãos.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Outrossim, a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, restando facultado aos membros desta Augusta Casa a utilização ou não dos fundamentos expostos.

Eis a síntese do necessário.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

O projeto busca estabelecer mecanismos permanentes de conscientização, acompanhamento e prevenção, considerando a relevância de medidas precoces de apoio psicológico e psicossocial.

Ele encontra fundamento direto na Constituição Federal, a qual consagra, em diversos dispositivos, a proteção integral à saúde e à vida da população. A ordem social erigida pela Constituição Federal tem como objetivo o bem-estar de todos, encontrando fundamento no sumo princípio da dignidade humana, decorrendo daí a preocupação do legislador constituinte originário em dispor que a saúde é direito de todos e dever do Estado.

Ora, o art. 196 da Constituição da República, prescreve que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

A saúde consiste em um direito fundamental do ser humano, incumbindo ao Estado, em todas as suas esferas, promover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Ao Estado incumbe a garantia dos direitos inerentes ao princípio constitucional da dignidade da pessoa humana a todos considerados em sua condição de seres que já nasceram dotados de liberdade e igualdade em dignidade e direitos. Ao consignar os objetivos fundamentais de nossa República, a Constituição destaca:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

[...]

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Por outro lado, os direitos fundamentais sociais encontram-se arrolados no art. 6º da Constituição Federal, assim redigido: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

E impõem[-se] aos entes públicos a implementação efetiva dos direitos sociais, dentre estes se incluindo a obrigação de fornecer os medicamentos e os tratamentos médicos indispensáveis à sobrevivência dos cidadãos expostos à situação de vulnerabilidade. O argumento fincado na necessidade de padronização da forma de agendamento de consultas e efetivação do tratamento pelo SUS além de outros meios de acesso - são procedimentos de ordem administrativa que, embora tenham pertinência com o resultado efetivo no atendimento da população em geral, não elidem o caso concreto, sendo especialmente particulares as suas circunstâncias.

(TJSP; Remessa Necessária Cível 1004145-66.2016.8.26.0505; Relator (a): Paulo Barcellos Gatti; Órgão Julgador: 4a Câmara de Direito Público; Foro de Ribeirão Pires - 3a Vara; Data do Julgamento: 05/11/2018; Data de Registro: 07/11/2018).

O direito à saúde, além de qualificar-se como um direito fundamental inerente a todas as pessoas, representa consequência indissociável do

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

direito à vida. Desse modo, o Poder Público não pode mostrar-se indiferente à efetivação do direito à saúde, sob pena de incorrer em censurável comportamento inconstitucional.

Nota-se que, independentemente de qualquer juízo de valor, foi escolha de o constituinte impor ao Estado a garantia do direito à saúde, não podendo esse se furtar, ainda que sob o manto da discricionariedade concedida à implementação de políticas públicas. Já o art. 2º da Lei Federal nº 8.080/90 dispõe:

Art. 2º A saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Desse modo, o Poder Público não pode mostrar-se indiferente à efetivação do direito à saúde, sob pena de incorrer em censurável comportamento inconstitucional.

Os direitos fundamentais sociais demandam a intermediação dos entes estatais para sua efetivação, que é sujeita a escolhas e decisões do destino da disponibilidade de recursos, os quais, na maioria das vezes, não se mostram bastante para realizarem todas as carências verificadas. Em decisão monocrática na ADPF nº 45, o Ministro Celso de Mello advertiu:

A cláusula da 'reserva do possível' não pode ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 04/2026-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, que está enumerada nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III, da Constituição Federal.

Pelo princípio da Separação dos Poderes, dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, no seu art. 5º, *caput*, que “são Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Seguindo essa linha de raciocínio, faz-se de suma importância distinguir entre a criação de um órgão, a fixação de suas atribuições e a criação de uma política pública dentro das atribuições já fixadas para um órgão já existente.

As Políticas Públicas são um conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidas pelo Estado, com participação de entes públicos ou privados, que visam a produção de resultados que assegurem determinado direito de cidadania, de forma difusa ou para determinado seguimento social, cultural, étnico ou econômico.

O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo.

Nesse sentido, ainda, enfatizamos que deve ser realizada, neste caso, interpretação restritiva quanto às hipóteses de iniciativa legislativa privativa, conforme tradicional lição da doutrina¹:

[...] a distribuição das funções entre os órgãos do Estado (poderes), isto é, a determinação das competências, constitui tarefa do Poder Constituinte, através da Constituição. Donde se conclui que as exceções ao princípio da separação, isto é, todas aquelas participações de cada poder, a título secundário, em funções que teórica e normalmente competiriam a outro poder, só serão admissíveis quando a Constituição as estabeleça, e nos termos em que fizer. Não é lícito à lei ordinária, nem ao juiz, nem ao intérprete, criarem novas exceções, novas participações secundárias, violadoras do princípio geral de que a cada categoria de órgãos compete aquelas funções correspondentes à sua natureza específica.

Inegável, pois, que as disposições da norma não se situam no domínio da Reserva da Administração, pois não impõem ao Poder Executivo tarefas próprias da Administração, tais como o planejamento, a organização e funcionamento dos serviços públicos e da Administração, nos termos do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo.

¹ J. H. Meirelles Teixeira. Curso de Direito Constitucional, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, pp. 581, 592-593.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A proposição encontra fundamento no art. 60, *caput*, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Ora, inexistente conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto à iniciativa de lei que cuida de diretrizes gerais de política pública, voltada à proteção à saúde e à vida, com reflexos, pois, à proteção da dignidade da pessoa humana, prevista constitucionalmente (art. 1º, III, da Constituição Federal). Consta do Projeto, inclusive:

Art. 5º O Poder Executivo poderá:

I – promover ações de conscientização e prevenção nas escolas, unidades de saúde e demais espaços públicos;

II – capacitar de forma contínua os profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social;

III – desenvolver ações permanentes ao longo do ano, com ênfase no mês de setembro, em alusão ao Setembro Amarelo;

IV – firmar convênios, parcerias ou termos de cooperação com universidades, hospitais, organizações da sociedade civil e entidades privadas, observada a legislação vigente.

[...]

Art. 7º O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Conforme leciona Ingo Wolfgang Sarlet², ao comentar o art. 1º, III, da Constituição Federal:

[...] dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham condições mínimas de uma vida saudável.

No caso em exame, o Projeto de Lei não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local, nem trata do regime

² SARLET, Ingo Wolfgang. Comentário ao artigo 1º, inciso III. In: CANOTILHO, J.J.Gomes; MENDES, Gilmar F; STRECK, Lenio L.; (Coords.). Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva/ Almedina, 2013, p.213.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não se vislumbra vício formal na legislação.

A norma tem conteúdo primordialmente programático, dispondo genérica e abstratamente sobre a criação de um Programa Municipal voltado à promover a saúde mental da população, prevenir transtornos mentais, garantir tratamento adequado e favorecer a reinserção social de pessoas em sofrimento psíquico.

Ele estabelece diretrizes e princípios para atuação futura dos órgãos estatais, de sorte que observa a competência legiferante do Poder Legislativo municipal, não havendo que se falar em vício formal de iniciativa.

No que tange à competência legislativa, o norteador da repartição de competências entre os entes federados é o princípio da predominância do interesse, de modo que, quando surgem dúvidas sobre a distribuição de competências para legislar sobre determinado assunto, caberá ao intérprete priorizar o fortalecimento das autonomias locais e o respeito às suas diversidades como características que assegurem o Estado Federal, garantindo o imprescindível equilíbrio federativo (ADI 4615 CE).

Também não vejo inconstitucionalidade em legiferar sobre a matéria, uma vez que, nos termos do art. 30, da Constituição Federal³, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O próprio art. 23, II, da Constituição Federal preconiza a competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios para cuidar da saúde e assistência pública.

O art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo informa que os municípios são dotados de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira e se organizarão por Lei Orgânica. Nesse mesmo sentido, a Lei Orgânica do Município de São Roque menciona que compete ao Município, no exercício de sua autonomia legislativa, legislar sobre todos os assuntos de interesse local.

³ **Art. 30.** Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...]

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Resta indubitável que a primazia da Magna Carta obriga o Poder Público a realizar as políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos fundamentais, especialmente em casos que envolvem o direito à saúde, devendo ter sua supremacia reconhecida.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, deverá ser encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Saúde e Assistência Social” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, para fins de emissão de Parecer. Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 02 de fevereiro de 2026.

Mara Augusta Ferreira Cruz

Procuradora Jurídica