

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA, SERVIÇO PÚBLICO, REDAÇÃO E  
FISCALIZAÇÃO DE LEIS**

**Processo nº 2319/2025  
Projeto de Lei nº 38/2025  
Autoria: Dárcio Bracarense**

**PARECER TÉCNICO Nº 022**

**Ementa: “Institui no município de Vitória o Programa de Apoio Psicossocial para Pessoas com Transtornos Mentais e seus Familiares e dá outras providências.”**

**1. RELATÓRIO**

O Projeto de Lei em análise, de autoria do Vereador Dárcio Bracarense, visa instituir o Programa Municipal de Apoio Psicossocial (PMAP) no âmbito do município de Vitória/ES, com o objetivo de promover a saúde mental, assegurar o atendimento adequado às pessoas com transtornos mentais e oferecer suporte técnico e emocional às suas famílias.

A referida proposição foi apresentada em conformidade com os artigos 173, 174 e 175 do regimento interno (Resolução 2.060 de 14 de setembro de 2021), e, após discussão em Sessão Ordinária, foi encaminhada para parecer do relator em sede de Comissão de Constituição e Justiça.

É o relatório, passo a opinar.

**2. PARECER DO RELATOR**

**2.1. Da Competência Legislativa Municipal**

A análise da competência legislativa municipal para instituir o Programa Municipal de Apoio Psicossocial deve partir do exame dos dispositivos constitucionais que tratam da repartição de competências entre os entes federativos.



A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu artigo 30, as competências dos Municípios, dispondo expressamente:

"Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...)

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;"

O inciso I do artigo 30 confere aos Municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Trata-se de competência legislativa privativa, que abrange temas diretamente relacionados às necessidades imediatas do Município. A saúde mental da população local, sem dúvida, insere-se nesse contexto, uma vez que impacta diretamente a qualidade de vida dos munícipes e a organização dos serviços públicos locais.

Já o inciso II do mesmo artigo atribui aos Municípios a competência para suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Isso significa que o Município pode complementar as normas gerais editadas pela União e pelos Estados, adaptando-as às peculiaridades locais, desde que não as contrarie.

Por sua vez, o inciso VII estabelece a competência material do Município para prestar serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. Essa disposição reforça a legitimidade da atuação municipal na área da saúde, incluindo a saúde mental.

Além disso, o artigo 23, inciso II, da Constituição Federal estabelece a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para "cuidar da saúde e assistência pública". Trata-se de competência material, que autoriza todos os entes federativos a adotarem medidas administrativas para a proteção e promoção da saúde.

No que tange especificamente à competência para legislar sobre proteção e defesa da saúde, o artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal estabelece que se trata de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Nesse caso, à União cabe estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º), enquanto aos Estados compete suplementar a legislação federal (art. 24, § 2º).



Embora o Município não esteja expressamente incluído no rol do artigo 24, a jurisprudência e a doutrina reconhecem que, por força do artigo 30, II, o ente municipal pode suplementar a legislação federal e estadual em matéria de saúde, adaptando-a às necessidades locais.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou em diversas oportunidades, reconhecendo a competência dos Municípios para legislar sobre saúde, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União e pelos Estados. A título exemplificativo, no julgamento do RE 586.224/SP, o STF afirmou que “o Município é competente para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local”.

Por analogia, o mesmo raciocínio se aplica à saúde mental, que constitui tema de evidente interesse local, além de se inserir no âmbito da competência material do Município para prestar serviços de atendimento à saúde da população.

Portanto, sob o aspecto da competência legislativa, o Município de Vitória possui legitimidade para instituir o Programa Municipal de Apoio Psicossocial, com fundamento nos incisos I, II e VII do artigo 30 da Constituição Federal, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União e pelo Estado do Espírito Santo.

## **2.2. Da Conformidade com a Legislação Federal sobre Saúde Mental**

O projeto de lei em análise deve ser examinado à luz da legislação federal que disciplina a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais, notadamente a Lei nº 10.216, de 6 de abril de 2001, conhecida como Lei da Reforma Psiquiátrica.

A Lei nº 10.216/2001 representa um marco na política de saúde mental no Brasil, ao estabelecer a proteção e os direitos das pessoas com transtornos mentais e redirecionar o modelo assistencial em saúde mental, privilegiando o tratamento em serviços comunitários de saúde mental em detrimento da internação.

O artigo 1º da referida lei assegura os direitos e a proteção das pessoas com transtornos mentais, sem qualquer forma de discriminação. Já o artigo 2º enumera os direitos das pessoas com transtornos mentais, entre os quais se destacam:

I - ter acesso ao melhor tratamento do sistema de saúde, consentâneo às suas necessidades;

II - ser tratada com humanidade e respeito e no interesse exclusivo de beneficiar sua saúde, visando alcançar sua recuperação pela inserção na família, no trabalho e na comunidade;

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, nº 1788, Sala 702, Bento Ferreira - Vitória/ES - CEP: 29050-940

Telefone: (27) 99945-6697 - E-mail: gabinete.mauricioleite@vitoria.es.leg.br



(...)

IX - ser tratada, preferencialmente, em serviços comunitários de saúde mental."

O artigo 3º, por sua vez, estabelece que "é responsabilidade do Estado o desenvolvimento da política de saúde mental, a assistência e a promoção de ações de saúde aos portadores de transtornos mentais, com a devida participação da sociedade e da família".

Analizando o projeto de lei municipal à luz desses dispositivos, verifica-se que há plena conformidade com a legislação federal. O projeto adota as mesmas diretrizes da Lei nº 10.216/2001, como se observa em seu artigo 2º, que estabelece como diretrizes do programa:

- I. Acolhimento e tratamento humanizado, garantindo o respeito aos direitos humanos;
- II. Prevenção e redução de internações psiquiátricas, priorizando o atendimento em serviços comunitários de saúde mental;
- III. Fortalecimento da rede de apoio psicossocial, com articulação entre saúde, assistência social, educação e justiça;
- IV. Promoção da saúde mental e da inclusão social;
- V. Capacitação e valorização dos profissionais de saúde mental, oferecendo ferramentas de suporte e qualificação continuada."

Essas diretrizes estão em perfeita sintonia com os princípios da Lei da Reforma Psiquiátrica, especialmente no que se refere ao tratamento humanizado, à priorização do atendimento em serviços comunitários de saúde mental e à promoção da inclusão social.

Além disso, o projeto de lei municipal vai além da legislação federal ao prever ações específicas para a implementação dessas diretrizes, como a disponibilização de consultas regulares com psiquiatras e psicólogos, a criação de grupos de apoio familiar, a capacitação dos profissionais de saúde mental, a implantação de uma linha direta de apoio, a assistência domiciliar, a realização de oficinas terapêuticas e o estabelecimento de parcerias com ONGs, universidades e instituições privadas.

Essas ações complementam e detalham a política nacional de saúde mental, adaptando-a às necessidades e peculiaridades do Município de Vitória, o que está em perfeita consonância com a competência suplementar do Município prevista no artigo 30, II, da Constituição Federal.



Portanto, o projeto de lei municipal está em conformidade com a legislação federal sobre saúde mental, complementando-a e adaptando-a às necessidades locais, sem contrariá-la em nenhum aspecto.

### **2.3. Da Adequação às Diretrizes do SUS e da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS)**

O Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei nº 8.080/1990, tem como princípios a universalidade de acesso, a integralidade da assistência, a equidade, a descentralização político-administrativa e a participação da comunidade. Esses princípios devem nortear todas as políticas públicas de saúde, inclusive aquelas voltadas à saúde mental.

No âmbito específico da saúde mental, o Ministério da Saúde instituiu a Rede de Atenção Psicossocial (RAPS) por meio da Portaria nº 3.088/2011 (posteriormente consolidada pela Portaria de Consolidação nº 3/2017), com o objetivo de criar, ampliar e articular pontos de atenção à saúde para pessoas com sofrimento ou transtorno mental e com necessidades decorrentes do uso de crack, álcool e outras drogas.

A RAPS estabelece como diretrizes:

1. Respeito aos direitos humanos, garantindo a autonomia e a liberdade das pessoas;
2. Promoção da equidade, reconhecendo os determinantes sociais da saúde;
3. Combate a estigmas e preconceitos;
4. Garantia do acesso e da qualidade dos serviços, ofertando cuidado integral e assistência multiprofissional, sob a lógica interdisciplinar;
5. Atenção humanizada e centrada nas necessidades das pessoas;
6. Diversificação das estratégias de cuidado;
7. Desenvolvimento de atividades no território, que favoreçam a inclusão social com vistas à promoção de autonomia e ao exercício da cidadania;
8. Desenvolvimento de estratégias de Redução de Danos;
9. Ênfase em serviços de base territorial e comunitária, com participação e controle social dos usuários e de seus familiares;
10. Organização dos serviços em rede de atenção à saúde regionalizada, com estabelecimento de ações intersetoriais para garantir a integralidade do cuidado;
11. Promoção de estratégias de educação permanente;
12. Desenvolvimento da lógica do cuidado para pessoas com transtornos mentais e com necessidades decorrentes do uso de álcool, crack e outras drogas, tendo como eixo central a construção do projeto terapêutico singular.



Analizando o projeto de lei municipal à luz dessas diretrizes, verifica-se que há plena adequação. O projeto prevê, em seu artigo 2º, diretrizes que se alinham perfeitamente com as da RAPS, como o acolhimento e tratamento humanizado, a prevenção e redução de internações psiquiátricas, o fortalecimento da rede de apoio psicossocial, a promoção da saúde mental e da inclusão social, e a capacitação e valorização dos profissionais de saúde mental.

Além disso, as ações previstas no artigo 4º do projeto de lei municipal contemplam diversos componentes da RAPS, como o atendimento especializado (equivalente à Atenção Psicossocial Especializada), a assistência domiciliar (equivalente à Atenção Residencial de Caráter Transitório), as oficinas terapêuticas (equivalentes às Estratégias de Reabilitação Psicossocial) e as parcerias com outras instituições (equivalentes às Estratégias de Desinstitucionalização).

A criação de um Centro de Referência em Saúde Mental e Apoio Familiar, prevista no artigo 5º do projeto, também está em consonância com a RAPS, que prevê a existência de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) como pontos de atenção estratégicos.

Merece destaque, ainda, a previsão de campanhas educativas para combater o preconceito e a discriminação contra pessoas com transtornos mentais (artigo 6º do projeto), o que se alinha com a diretriz da RAPS de combate a estigmas e preconceitos.

Outro ponto de convergência é a preocupação com o suporte técnico e emocional dos profissionais envolvidos no programa (artigo 7º do projeto), o que se coaduna com a diretriz da RAPS de promoção de estratégias de educação permanente.

Por fim, a previsão de um sistema de avaliação e monitoramento para medir a efetividade das ações e garantir a qualidade dos serviços prestados (artigo 9º do projeto) está em sintonia com a diretriz da RAPS de garantia do acesso e da qualidade dos serviços.

Portanto, o projeto de lei municipal está plenamente adequado às diretrizes do SUS e da RAPS, complementando e fortalecendo a rede de atenção à saúde mental no âmbito do Município de Vitória.

#### 2.4. Dos Aspectos Orçamentários e de Implementação

O projeto de lei municipal prevê, em seu artigo 8º, que as despesas decorrentes da implementação da lei serão custeadas por:

##### "I. Recursos próprios do orçamento municipal;

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, nº 1788, Sala 702, Bento Ferreira - Vitória/ES - CEP: 29050-940

Telefone: (27) 99945-6697 - E-mail: gabinete.mauricioleite@vitoria.es.leg.br





V. Convênios com os governos estadual e federal;

VI. Doações e parcerias com a iniciativa privada e organizações da sociedade civil."

Essa previsão está em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que exige a indicação da fonte de custeio para a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa.

No entanto, é importante ressaltar que, nos termos do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:

"I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias."

Embora o projeto de lei não contenha expressamente esses elementos, isso não o torna inconstitucional ou ilegal, pois tais requisitos podem ser atendidos durante o processo de implementação da lei, após sua aprovação. Trata-se, portanto, de uma questão de técnica legislativa e não de constitucionalidade ou legalidade.

Além disso, é importante destacar que a saúde é uma das áreas prioritárias para a aplicação de recursos públicos, conforme estabelece o artigo 198, § 2º, da Constituição Federal, que prevê a aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

No que tange à implementação do programa, o projeto de lei estabelece diretrizes claras e ações específicas, o que facilita sua execução pelo Poder Executivo Municipal. A previsão de um sistema de avaliação e monitoramento (artigo 9º) também contribui para a efetividade do programa, permitindo ajustes e melhorias ao longo de sua implementação.

Portanto, sob o aspecto orçamentário e de implementação, o projeto de lei municipal está em conformidade com a legislação vigente, ressalvada a necessidade de observância dos requisitos do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal durante o processo de implementação da lei.



## 2.5. Da Jurisprudência Relevante

A jurisprudência dos tribunais superiores tem reconhecido a competência dos Municípios para legislar sobre saúde, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União e pelos Estados.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 586.224/SP, afirmou que “o Município é competente para legislar sobre meio ambiente e controle da poluição, quando se tratar de interesse local”. Por analogia, o mesmo raciocínio se aplica à saúde mental, que constitui tema de evidente interesse local.

Em relação especificamente à saúde mental, o Tribunal de Justiça de São Paulo, em decisão recente (abril de 2024), considerou constitucional lei municipal que instituiu programa de saúde mental em escolas municipais, reconhecendo a competência do Município para legislar sobre o tema.

Além disso, a jurisprudência tem reconhecido a responsabilidade solidária dos entes federativos na garantia do direito à saúde, incluindo a saúde mental. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 855.178/SE (Tema 793 de Repercussão Geral), fixou a tese de que “os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro”.

Essa jurisprudência reforça a legitimidade da atuação municipal na área da saúde mental, reconhecendo sua competência para instituir programas e políticas públicas voltadas a esse tema, desde que em consonância com as diretrizes nacionais.

Portanto, a jurisprudência dos tribunais superiores e dos tribunais estaduais corrobora a constitucionalidade e legalidade do projeto de lei municipal em análise.

## 3. CONCLUSÃO

Após a análise detalhada do projeto de lei que “INSTITUI NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA O PROGRAMA DE APOIO PSICOSSOCIAL PARA PESSOAS COM TRANSTORNOS MENTAIS E SEUS FAMILIARES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”, conclui-se que:





1. Quanto à competência legislativa, o Município de Vitória possui legitimidade para instituir o Programa Municipal de Apoio Psicossocial, com fundamento nos incisos I, II e VII do artigo 30 da Constituição Federal, que lhe conferem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual no que couber e prestar serviços de atendimento à saúde da população.
2. No que tange à conformidade com a legislação federal, o projeto está em plena sintonia com a Lei nº 10.216/2001 (Lei da Reforma Psiquiátrica), adotando suas diretrizes e princípios, como o tratamento humanizado, a priorização do atendimento em serviços comunitários de saúde mental e a promoção da inclusão social.
3. Em relação às diretrizes do SUS e da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), o projeto está adequado, contemplando diversos componentes da RAPS e alinhando-se com seus princípios e diretrizes, como o respeito aos direitos humanos, o combate a estigmas e preconceitos, a atenção humanizada e a diversificação das estratégias de cuidado.
4. Quanto aos aspectos orçamentários e de implementação, o projeto prevê fontes de custeio para as despesas decorrentes de sua implementação, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, ressalvada a necessidade de observância dos requisitos do artigo 16 da referida lei durante o processo de implementação.
5. Por fim, a jurisprudência dos tribunais superiores e dos tribunais estaduais corrobora a constitucionalidade e legalidade do projeto, reconhecendo a competência dos Municípios para legislar sobre saúde, desde que respeitadas as normas gerais estabelecidas pela União e pelos Estados.

Portanto, o projeto de lei em análise é **constitucional e legal**, estando em conformidade com o ordenamento jurídico brasileiro e com as diretrizes nacionais de saúde mental.

Recomenda-se, apenas, que durante o processo de implementação da lei, sejam observados os requisitos do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira.

É o parecer.

Vitória, 21 de maio de 2025.



**Maurício Leite**  
Vereador - PRD

