



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.

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



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3300390031003700340035003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.



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



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3300390031003700340035003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.

(...)

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 estígmas 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 resarcimento 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.


Mauricio Leite
Vereador - PRD

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



Autenticar documento em <https://camarasempapel.cmv.es.gov.br/autenticidade>
com o identificador 3300390031003700340035003A00540052004100, Documento assinado
digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.