



Parecer jurídico número 256/2024

Ementa: 1)Relatório: Projeto de Lei – **“Política de Prevenção ao Suicídio”**– 2) FUNDAMENTAÇÃO: 2.1)**Processo Legislativo** :Rito das Leis Ordinárias. 2.2) Vício de Iniciativa - Ausência – Política Pública – 2.3) Competência Legislativa Concorrente do Município (**arts.24 inciso XII e 30 inciso II da CFRB**).- **3)Mérito**: Lei Municipal que densifica a Lei Federal 13.819/2019 e a Lei Estadual 17.300/2020 - **Políticas Públicas** – Diálogos Institucionais – **Debate Público** - Princípio da Dignidade da Pessoa Humana– Densificação da Isonomia em sua acepção **Material** – Direito a **Saúde** - **Livre Mercado de Ideias** - Objetivo 3.4 da **Agenda 2030** da **ONU** **4)CONCLUSÃO**: Juízo **positivo** de Convencionalidade, Constitucionalidade e Legalidade da proposição.

I.RELATÓRIO

Trata-se de projeto de Lei 74-L/24, de lavra da ínclita e digníssima Vereadora Cláudia Rita Duarte Pedroso e que conta com a seguinte redação:

Art. 1º Fica instituída a Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação visando à garantia do bem-estar e segurança da população no âmbito da Estância Turística de São Roque.

Art. 2º São objetivos da Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio à Automutilação:

I – promover a saúde mental;

II – prevenir a violência autoprovocada;

III – controlar os fatores determinantes e condicionantes da saúde mental;

IV – garantir o acesso à atenção psicossocial das pessoas em sofrimento psíquico agudo ou crônico, especialmente daquelas com histórico de ideação suicida, automutilações e tentativa de suicídio;

V – abordar adequadamente os familiares e as pessoas próximas das vítimas de suicídio e garantir a elas assistência psicossocial;

VI – informar e sensibilizar a sociedade sobre a importância e a relevância das lesões autoprovocadas como problemas de saúde pública passíveis de prevenção;

VII – promover a articulação intersetorial para a prevenção do suicídio, envolvendo, em especial, as áreas social, saúde, educação e segurança pública.

Art. 3º A Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação promoverá articulação intersetorial, sobretudo das áreas social, saúde, educação e segurança pública.

Art. 4º A referida política abrangerá o atendimento psicossocial aos familiares e ao suicida sobrevivente.

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'

CAPÍTULO II DA ÁREA SOCIAL

Art. 5º A Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação deverá implementar programas de assistência social e psicológica para pessoas em situação de vulnerabilidade social, com foco na prevenção do suicídio.

Art. 6º As equipes de assistência social deverão ser capacitadas para identificar sinais de alerta e prestar orientação e suporte às pessoas em risco de suicídio, bem como para seus familiares e amigos.

Art. 7º A Política deverá promover campanhas educativas e de conscientização da população sobre o *bullying* e seus reflexos, inclusive como incentivador ao suicídio e a importância da busca de ajuda em caso de problemas emocionais.

Art. 8º As instituições de ensino poderão incluir em sua grade curricular temas relacionados à saúde mental para prevenção do suicídio.

CAPÍTULO III DA ÁREA DA SAÚDE

Art. 9º A Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação na área da saúde fomentará políticas públicas de saúde mental, com foco na prevenção do suicídio.

Art. 10. As unidades de saúde precisarão contar com profissionais capacitados em saúde mental, como psicólogos e psiquiatras, para atendimento e orientação de pessoas em risco de suicídio.

Art. 11. A Política promoverá uma rede de apoio e atendimento psicológico para pessoas em risco de suicídio, bem como para seus familiares e amigos.

Art. 12. As instituições de saúde poderão estabelecer protocolos para identificação e atendimento de pessoas em risco de suicídio.

CAPÍTULO III DA ÁREA DA EDUCAÇÃO

Art. 13. A Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação nas escolas municipais promoverá campanhas de conscientização do suicídio e automutilação infanto-juvenil, sendo divulgada a toda comunidade.

Art. 14. A Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação abrangerá crianças e jovens que:

I – apresentem sequelas de automutilação, autolesão, autoflagelação, escarificação, escoriação ou marcas corporais provocadas por si mesmo, ou com o auxílio de outras crianças ou jovens que apresentem o mesmo transtorno mental;

II – apresentem comportamento suicida, baseado na ideia suicida e/ou tentativa de suicídio.

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'

Art. 15. As unidades escolares da rede de ensino municipal deverão capacitar os profissionais envolvidos e notificados órgãos de controle e tratamento.

Art. 16. A Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação, no contexto escolar, tem como objetivo identificar possíveis sintomas, tratar o transtorno e promover o acompanhamento de indivíduos que apresentem o perfil, na tentativa de minimizar a evolução dos quadros que podem chegar ao suicídio.

CAPÍTULO IV

DA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 17. A Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação articulará esforços com agentes de segurança pública municipal com foco na prevenção do suicídio.

Art. 18. As forças de segurança deverão estar capacitadas para identificar sinais de alerta e prestar orientação e suporte às pessoas em risco de suicídio, bem como para seus familiares e amigos.

Art. 19. A Política deverá criar uma rede de apoio e atendimento psicológico para os profissionais de segurança pública que estejam em situação de risco de suicídio.

Art. 20. As instituições de segurança pública deverão estabelecer protocolos para identificação e atendimento de pessoas em risco de suicídio.

CAPÍTULO V

DA ÁREA DE PREVENÇÃO

Art. 21. A Política Municipal de Valorização da Vida e Prevenção ao Suicídio e à Automutilação poderá:

I - incentivar a criação de grupos de apoio e autoajuda para pessoas que já tentaram ou que tenham pensamentos suicidas, para que possam compartilhar suas experiências e buscar ajuda mútua.

II - promover ações para incentivar o diálogo aberto sobre saúde mental e suicídio, a fim de desmistificar preconceitos e tabus que ainda cercam o tema.

III - criar um sistema de monitoramento e avaliação das políticas públicas de prevenção do suicídio, a fim de acompanhar sua efetividade e promover ajustes necessários.

IV - estabelecer parcerias com organizações da sociedade civil e instituições de ensino para desenvolver ações conjuntas de prevenção e combate ao suicídio.

V - incentivar a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologias e ferramentas que possam auxiliar na prevenção e combate ao suicídio, como plataformas digitais de apoio psicológico e aplicativos de monitoramento de comportamento.

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'

Art. 22. As despesas decorrentes com a execução desta Lei correrão por conta de dotação própria do orçamento vigente, suplementada se necessário.

Art. 23. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Vieram os autos para análise acerca de sua constitucionalidade e legalidade.

II. DO PROCESSO LEGISLATIVO

Início esse tópico lembrando que o devido processo legislativo é uma derivação, um corolário e assim uma verdadeira faceta, da Cláusula Constitucional do devido processo legal cujas origens remontam a Magna Carta Inglesa, pelos idos de 1215.

Frise-se que quando ausente expressa menção constitucional nesse sentido, não cabe ao legislador submeter outras matérias a votação por meio desse instituto jurídico, exatamente porque ampliação da reserva de lei complementar *restringe indevidamente o arranjo democrático-representativo* desenhado pela Constituição Federal.

Dito isso, tem-se que a matéria em análise encontra-se sujeita a *reserva de lei ordinária* o que se afirma por 01 (um) fundamento jurídico específico.

E se o quórum de aprovação das Leis Ordinárias exige maioria simples de votos (embora deva haver maioria absoluta dos membros do Parlamento para o início da sessão), a aprovação das Leis Complementares torna necessária a existência de maioria qualificada em sua modalidade absoluta (artigo 69 da Constituição Federal).

Rememoro que a política pública aqui analisada NÃO se refere a qualquer hipótese em que o Constituinte fixe em desfavor do Legislativo a obrigação e se adotar o rito das Leis Complementares porque se trata de política pública de viés meramente DELIBERATIVO e propositivo destinada a densificar, em última análise, TANTO a Dignidade da Pessoa Humana QUANTO a Isonomia em seu sentido material.

Desse modo, conclui-se essa parte da análise agora formulada, entendendo-se que a matéria em questão deve ser analisada e votada sob o rito procedimental das ORDINÁRIAS, nos termos do art.163 inciso I da CF, sendo que nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) em seu art. 54 §1 inciso XI, a aprovação deve se dar em turno ÚNICO de votação com o quórum para aprovação de maioria simples.

Quanto a iniciativa, tem-se que a proposta legislativa introduz política pública relacionada tanto à garantir a Saúde biopsicofísica e por via de consequência a Dignidade da Pessoa Humana e também a Isonomia em seu sentido material.

Assim, o que se observa no presente projeto é a proteção de direitos e interesses não exclusivos (ou privativos) do Executivo já que o Poder Legislativo também é responsável por

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'

densificar as regras constitucionais e convencionais relativas à ISONOMIA e a DIGNIDADE da pessoa humana e em especial as políticas públicas relacionadas ao **cuidado da saúde mental**.

E justamente porque o conteúdo do projeto não se imiscui em qualquer atribuição ou competência dos órgãos do Executivo, e de seus servidores, é que não visualizo qualquer vício de iniciativa na proposta de lei aqui avaliada.

Por fim, no tocante à **competência do Município**, tem-se que a edilidade tem prerrogativa para legislar concorrentemente com a União e os Estados sobre a proteção da pessoa humana e a Isonomia em sentido material e ainda sobre a proteção aos direitos fundamentais (**arts.24 inciso XII e 30 inciso II da CFRB**).

Logo, existe um direito PRÓPRIO do Município para adotar providências político-administrativas e legislativas sobre o tema, no bojo de sua específica AUTONOMIA que a CF lhe assegura sem que, nessa questão, se invada qualquer zona de direito ou de interesse da União Federal ou do Estado de São Paulo porque nesses casos o Poder Constituinte determina que TODOS os entes subnacionais atuem para viabilizar a melhora da saúde mental do cidadão .

Trata-se, assim, de projeto constitucional destinado a fazer com que os entes subnacionais funcionem como meios de garantir que a pessoa humana possa desenvolver todas as suas potencialidades sem as eventuais travas que problemas psíquicos possam lhes causar de sorte que o escopo do Constituinte não é outro senão fazer com que os entes subnacionais sejam braços concretizadores desse desígnio constitucional maior em favor da pessoa humana porque ela é que é o centro do ordenamento jurídico.

III. DO MÉRITO

A análise e compreensão do presente projeto de lei perpassa a prévia abordagem tanto do papel do Estado, no cumprimento de seus desígnios constitucionais.

E em homenagem a relevância social e humana do projeto aqui analisado devo dizer que dentre tantos doutrinadores sobre o tema, *Norberto Bobbio*¹ na obra "a Era dos Direitos" vai dizer de modo resumido que os direitos são suscetíveis de mudança histórica e justamente por essa perspectiva é que eles ***não*** são previamente definitivos, exatamente porque a História os mudará de acordo com o tempo.

Os direitos fundamentais também podem ser entendidos como todas as posições jurídicas que, por seu ***conteúdo e significado***, constituem verdadeiro espelhamento e assim, corolário e derivação da cláusula de tutela da dignidade humana, ainda que não tenham assento na constituição formal.

¹ **BOBBIO**, Norberto. *A Era dos Direitos*. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004b.

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'

Assim, quando o Constituinte promete ao cidadão que ele é titular de direitos fundamentais, ele também o garante o direito de exigir medidas do Estado para a criação de condições materiais e de procedimentos que garantam sua conservação e existência livre.

No ponto, importante lembrar que a compreensão do que são as políticas públicas, basicamente, contou com quatro "pais" fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Nesse passo, a definição mais conhecida sobre as políticas públicas, segundo Celina Souza, é a de Laswell, que explicita ser a política pública a resposta das perguntas sobre quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Celina Souza² sintetiza a política pública como área do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, *verbis*:

Colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)"

Convém ressaltar que a Constituição da República determina ao legislador uma série de finalidades e **resultados a serem alcançados** através de programas de ação governamentais econômicos, políticos ou sociais da comunidade, a serem implementados pelos Poderes Públicos.

Compreende-se, então, a partir da enunciação de uma série de direitos subjetivos instituídos pelo Constituinte em prol da pessoa humana, que as políticas públicas constituem-se nas atividades do Estado aferíveis tanto a partir de um conjunto de normas (Poder Legislativo), quanto de atos (Poder Executivo) e de decisões (Poder Judiciário) instituídos com escopo de dar cumprimento as determinações impostas pela Constituição da República.

Vê-se, pois, que o fim último de toda política pública é a realização de atividades que densifiquem e concretizem as aspirações prometidas pelo Poder Constituinte.

Lembro que a minuta do projeto de lei em estudo não cria obrigações positivas concretas, ou tarefas que já não deviam ser cumpridas pelo Executivo, posto que a própria Constituição da República e as leis em vigor já impõe ao Alcaide os deveres de proteger a **saúde (física e mental) do cidadão**, tanto por meio da criação de normas jurídica quanto pela execução dessas.

Acresça-se que o presente projeto constitui-se numa concretização local dos comandos contidos na Lei Federal 13.819/2019 valendo lembrar que a adesão a estes protocolos fixados pela União Federal sobre a política pública de saúde mental não é opcional pelos outros entes subnacionais.

² Toda essa conceituação pode ser encontrada na seguinte obra: .SOUZA, Celina. "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa", **Caderno CRH 39**.

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'

Aliás, a **proteção a saúde mental** viabiliza um conjunto de outros direitos em tempos modernos onde a sociedade da informação e a objetivação da pessoa humana tem produzido um sem número de cidadãos dotados de problemas biopsíquicos cada vez maiores e que, por vezes, não são identificados pelos seus parentes e contatos próximos.

Dessa feita, a proteção instituída pela presente proposta legislativa garante uma rede de proteção a todo aquele que dela precisar, demonstrando a necessidade de se fazer integrar a esfera municipal os comandos constitucionais relativos à proteção da saúde mental e os ditames da **Lei Federal 13.819/2019** e da **Lei Estadual 17.300/2020**.

Ademais, a proposta viabiliza a concretização do Princípio da **Isonomia** em seu sentido **material porque a proposta** legislativa em comento estabelece uma diferenciada proteção apenas em prol daqueles que sofrerem de eventuais vulnerabilidades biopsíquicas.

Vale dizer: Enxerga-se um discrímen fático (diferença de entre cidadãos afligidos e não afligidos por problemas afetos à saúde mental) que ocasiona uma maior necessidade de permitir a essas honradas pessoas o oferecimento, por parte do Município, de uma diferenciada proteção para essa situação humana diferenciada) apto a atrair a formalização de normas jurídicas que protejam apenas o grupo social socialmente vulnerável, o que explica e justifica o discrímen normativo aqui instituído.

Do mesmo modo, a diferenciada proteção aqui inculpada pelo legislador municipal valora e fortalece os valores partilhados pela comunidade política, porque justifica-se de modo racional, empírica e analiticamente, que apenas um **grupo afetado por estas diferenças** venha a receber garantias e mecanismos protetivos adicionais não extensíveis aqueles que não tenham de amargar tal distinção.

Logo, o projeto em estudo vai além de prever situações fáticas e legais que devam merecer idêntico tratamento (isonomia formal) porque aqui busca-se, apenas e tão somente, fazer com que as situações humanas que ocasionem problemas de saúde mental nos destinatários da proteção fixada por esta norma NÃO fiquem a desabrigo, em clara concretização da igualdade material.

Consigne-se, por último, que a **proteção à saúde mental** constitui um dos objetivos fixados na **Agenda 2030 da ONU**, já que como Objetivo 3.4 desse compromisso internacional assim reza, *litteris*:

3.4 Até 2030, reduzir em um terço a mortalidade prematura por doenças não transmissíveis via prevenção e tratamento, e promover a saúde mental e o bem-estar

Logo, a matéria proposta no presente projeto de lei traz em seu conteúdo um típico tema que afeta, diretamente, direitos humanos inerentes a proteção da esfera jurídica de toda a comunidade política.



V. DAS CONCLUSÕES

Do exposto, e em homenagem a cláusula constitucional do devido processo legal (da qual o processo legislativo constitui mera derivação), opino para que o presente projeto de lei siga a tramitação inerente ao rito próprio das *Leis Ordinárias*, porque sua matéria NÃO se encontra sujeito a quaisquer das matérias sujeitas ao rito das Leis Complementares.

Igualmente, NÃO enxergo qualquer vício de iniciativa na proposta apresentada já que inexistente reserva de iniciativa quanto a decisão política sobre realizar ou não ações governamentais que DENSIFIQUEM a isonomia material e o direito à saúde mental do cidadão, já que tal debate público não revela qualquer espaço de poder próprio do Executivo que lhe outorgue a faculdade jurídica de deliberar sobre o melhor momento para iniciar o presente debate legislativo, não estando tal parte da proposição contida nas situações explicitadas no art.61 §1º da CF.

Do mesmo modo, tem-se que o Município é competente para legislar sobre a proteção à saúde mental já que compete a TODOS os entes políticos protegerem a pessoa humana (arts. 1º, 4º, 24 inciso VII e 30 inciso II todos da CFRB).

Quanto ao conteúdo material da proposta, opino por sua adequação aos ditames da Constituição da República e a legislação em vigor, porque a minuta proposta densifica 02 (dois) fundamentos do Estado Constitucional de Direito, notadamente, a dignidade da pessoa humana, e o Princípio da Isonomia em sentido material já que existe um discrimen fático que legitima a diferenciada proteção instituída pela presente proposta legislativa.

Deve, por fim, o presente expediente ser encaminhado para a *Comissão de Constituição, Justiça e Redação* com posterior remessa a Comissão de Saúde, o que faço a partir da leitura do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque (Resolução nº 13/1991) já que o debate a ser firmado no presente projeto de lei liga-se a mais de uma área de competência das Comissões Internas desta casa.

Consigno, por último, que tudo o que foi acima exposto é o que me parece ser, s.m.j.

São Roque, 26/09/2024.

Gabriel Nascimento Lins de Oliveira

Procurador Legislativo da Câmara Municipal de São Roque

Matrícula 392

OAB/SP 333.261