



**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PARECER Nº 358/2025/CCJC**

**RELATÓRIO:**

Cuida-se da **análise de constitucionalidade, legalidade e juridicidade do Projeto de Lei nº 229/2025, de autoria do Senhor Deputado Wellington do Curso** que *“institui o Programa de Saúde Mental e de Prevenção da Depressão e do Suicídio, com atendimento psicológico voltado aos pais, responsáveis legais e cuidadores de Pessoas com Deficiência, no âmbito do Estado do Maranhão”*.

Nos termos do presente Projeto de Lei, o referido programa oferece suporte psicológico com frequência regular, prevenir casos de depressão e suicídio, promover a conscientização sobre a importância da saúde mental e do autocuidado, proporcionar orientações e estratégias para lidar com o estresse e os desafios diários relativos aos cuidados dedicados à pessoa com deficiência, além de possibilitar o acesso a profissionais de saúde mental qualificados.

O projeto é composto por 6 (seis) artigos. O Art. 1º institui o programa no âmbito estadual. O Art. 2º estabelece os objetivos do programa. O Art. 3º determina que o atendimento será realizado por profissionais registrados no Conselho Regional de Psicologia do Maranhão. O Art. 4º estabelece que o atendimento será gratuito e em horários flexíveis, podendo ser realizado tanto presencialmente quanto online. O Art. 5º prevê que as despesas decorrerão de dotações orçamentárias próprias. Por fim, o Art. 6º dispõe sobre a vigência da lei.

Registra a justificativa do autor, que os dados sobre suicídio no Brasil e no Maranhão, destacando a vulnerabilidade de pais e cuidadores de pessoas com deficiência, que frequentemente enfrentam altos níveis de estresse, ansiedade e exaustão emocional. Essa justificativa por si só atende a pertinência da matéria.

Como mencionado acima, analisar-se-á neste parecer a constitucionalidade, a juridicidade e a legalidade do projeto de lei apresentado, nos âmbitos formal e material.

A Constituição Federal, em seu Art. 24, XII, estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre *“previdência social, proteção e defesa da saúde”*. Nesse sentido, o projeto de lei em análise, ao instituir um programa de saúde mental, insere-se na competência legislativa concorrente do Estado do Maranhão.

No âmbito da competência concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais (Art. 24, §1º, CF), enquanto aos Estados compete suplementar a legislação federal (Art. 24, §2º, CF). Na ausência de lei federal sobre normas gerais, os Estados exercem competência legislativa plena (Art. 24, §3º, CF).

No caso em análise, a matéria está relacionada à proteção e defesa da saúde, especificamente a saúde mental, encontrando amparo no Art. 24, XII, da Constituição Federal. Além disso, o projeto está em consonância com o Art. 196 da Constituição Federal, que estabelece que *“a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e 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”*.

O ponto crítico da presente análise diz respeito à iniciativa para propor legislação que institui programas governamentais. Conforme o princípio da separação dos poderes (Art. 2º, CF), há matérias cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

A Constituição Federal, em seu Art. 61, §1º, estabelece as matérias de iniciativa privativa do Presidente da República. Tais limitações são aplicáveis aos Estados por força do princípio da simetria, sendo reproduzidas nas constituições estaduais. No caso do Maranhão, o Art. 43, V, da Constituição Estadual, também reserva ao Governador a iniciativa de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes e outros órgãos da administração pública estadual.

No caso em análise, o projeto de lei institui um programa de saúde mental, estabelecendo seus objetivos e diretrizes gerais, sem

criar novos órgãos ou estruturas administrativas específicas. Entretanto, ao instituir uma Política/Programa Estadual, cria-se a obrigação para sua implementação pelo Poder Executivo, ferindo a regra de iniciativa legislativa prevista constitucionalmente.

O Poder Legislativo não possui competência para criar programas de governo, ou seja, políticas públicas, uma vez que a elaboração e a execução de plano ou programa são atividades inseridas no rol de competências do Executivo, podendo prescindir de previsão legal.

A apresentação de projeto de lei de iniciativa parlamentar na criação de políticas públicas **é viabilizada desde que, em respeito ao Princípio da Separação entre os Poderes, não haja interferência na estrutura organizacional da administração pública do Poder Executivo e nem se atribuam competências a órgãos e entidades estatais.**

A instituição de política pública estadual, mediante projeto de lei de iniciativa parlamentar, torna-se juridicamente viável contanto que a política se restrinja à definição de **diretrizes, parâmetros e objetivos.**

Vale ressaltar, que a atividade legislativa opera tipicamente no plano da abstração e da generalidade e não pode avançar até o detalhamento da ação executiva ou questões técnicas, prescrevendo a implantação de política governamental, fato que iria esvaziar a atuação institucional do Poder Executivo e, principalmente, contrariar o Princípio da Separação dos Poderes, fundamento do Estado Democrático de Direito previsto no Art. 2º da Constituição da República.

**Contudo, ao determinar a prestação de um serviço público específico (atendimento psicológico gratuito), interfere na organização e funcionamento da administração pública, matéria que, segundo entendimento jurisprudencial consolidado, seria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.**

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência no sentido de que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programas governamentais que criem obrigações para o Poder Executivo, com previsão de gastos e interferência direta na gestão administrativa, configura vício de iniciativa. A título de exemplo, cita-se a ADI 3394/AM, onde o STF estabeleceu que *“a criação de programa de ação administrativa viola a exclusividade da iniciativa do Poder Executivo quando interfere no planejamento, direção e organização da administração pública”*.

Por outro lado, o STF também possui jurisprudência no sentido de que nem toda lei que cria programa governamental interfere na organização e funcionamento da administração pública, a ponto de violar a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. É o caso de leis que apenas fixam diretrizes e objetivos de políticas públicas, sem criar órgãos ou determinar a prática de atos administrativos concretos.

No caso em análise, o projeto de lei vai além do estabelecimento de diretrizes gerais, pois determina a execução concreta de um programa com atendimento psicológico gratuito (Art. 4º), a ser realizado por profissionais específicos (Art. 3º), estabelecendo inclusive a forma de atendimento (presencial ou online). Tais dispositivos interferem diretamente na gestão administrativa do Poder Executivo, configurando vício de iniciativa.

Por conta disso, **sugere-se a supressão do Art. 4º, bem como a inclusão de artigo determinando que o Poder Executivo irá regulamentar esta lei, reenumerando-se os demais artigos, como no Substitutivo anexo a este Parecer.**

**VOTO DO RELATOR:**

Diante do exposto, e pela fundamentação supramencionada, opina-se pela **aprovação do Projeto de Lei nº 229/2025**, na forma do Substitutivo anexo a este Parecer.

É o voto.

**PARECER DA COMISSÃO:**

Os membros da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania votam pela **aprovação do Projeto de Lei Ordinária nº 229/2025**, nos termos do voto do Relator.

É o parecer.



Sala das Comissões “Deputado Léo Franklin”, em 13 de maio de 2025.

**Presidente:** Deputado Florêncio Neto

**Relator:** Deputado Ariston

**Vota a favor:**

Deputado Ricardo Arruda

Deputado Arnaldo Melo

Deputado João Batista Segundo

**Vota contra:**

**SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 229/2025**

Institui o Programa de Saúde Mental e de Prevenção da Depressão e do Suicídio, com atendimento psicológico voltado aos pais, responsáveis legais e cuidadores de Pessoas com Deficiência, no âmbito do Estado do Maranhão.

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Estado do Maranhão, o Programa de Saúde Mental e de Prevenção da Depressão e do Suicídio, voltado aos pais, responsáveis legais e cuidadores de pessoas com deficiência.

Art. 2º O Programa, voltado especificamente aos pais, responsáveis legais e cuidadores de pessoas com deficiência, tem como objetivos:

I – oferecer suporte psicológico com frequência regular;

II – prevenir casos de depressão e suicídio;

III – promover a conscientização sobre a importância da saúde mental e do autocuidado;

IV – proporcionar orientações e estratégias para lidar com o estresse e os desafios diários relativos aos cuidados dedicados à pessoa com deficiência; e

V – possibilitar o acesso a profissionais de saúde mental qualificados.

Art. 3º O atendimento, no âmbito do Programa de que trata esta Lei, será realizado por profissionais devidamente registrados no Conselho Regional de Psicologia do Maranhão.

Art. 4º **As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.**

Art. 5º **O Poder Executivo regulamentará esta lei.**

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA**

**PARECER Nº 359/2025/CCJC**

**RELATÓRIO:**

Trata-se da **análise da constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e legalidade do Projeto de Lei nº 198/2025, de autoria da Senhora Deputada Cláudia Coutinho**, que “*estabelece objetivos e diretrizes para a Rede de Atenção à Saúde Materna e Infantil no Estado do Maranhão, e dá outras providências*”.

O Projeto de Lei sob exame, em seus termos, ressalta que na Rede de Atenção à Saúde Materna e Infantil no Estado do Maranhão serão observados os objetivos e as diretrizes estabelecidos nesta Lei, com vistas à promoção de um atendimento integral, equitativo e humanizado à saúde de gestantes, puérperas, recém-nascidos e crianças.

Na justificativa, a autora argumenta estabelecer diretrizes e objetivos para a Rede de Atenção à Saúde Materna e Infantil no Estado do Maranhão, e mostra-se de grande relevância para o nosso estado, em razão dos dados contidos no Relatório Detalhado do Quadrimestre Anterior (2024-3º Quadrimestre), apresentados pela Secretaria de Estado da Saúde, através do Secretário Tiago Fernandes e demais secretárias adjuntas presentes na audiência pública realizada no dia 20

de março de 2025, a qual presidi.

**Cumpra destacar que as seguintes leis se encontram vigentes no âmbito do Estado do Maranhão: Lei nº 12.138, de 4 de dezembro de 2023**, que Estabelece Diretrizes a Política Estadual dos Direitos da Mulher na Atenção Integral à Saúde da Gestante, Parturiente e Puérpera, no âmbito do Estado do Maranhão, **Lei nº 12.188, de 27 de dezembro de 2023**, que Dispõe sobre as diretrizes para a implantação de medidas de informação e proteção à gestante e à parturiente contra a violência obstétrica, bem como o direito de opção pelo tipo de parto, a **Lei nº 11.517, de 2 de agosto de 2021**, que institui diretrizes para a política estadual de atenção a gestantes e puérperas em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal, bem como a seus filhos e, ainda, a **Lei nº 11.984, de 14 de julho de 2023**, que institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância no Estado do Maranhão, e dá outras providências.

A respeito da “Política Estadual dos Direitos da Mulher na Atenção Integral à Saúde da Gestante, Parturiente e Puérpera”, especialmente quanto aos seus objetivos e etapas, assim dispõe a Lei Estadual nº 12.138/2023:

Art. 4º - São objetivos da Política Estadual dos Direitos da Mulher na Atenção Integral à Saúde da Gestante, Parturiente e Puérpera: I - reduzir a mortalidade materna, fetal e infantil; II - humanizar os serviços de atenção à saúde da mulher com ênfase na assistência pré natal, ao parto e ao puerpério; e, III - erradicar a violência obstétrica. [...]

Art. 6º - São etapas da Política Estadual dos Direitos da Mulher na Atenção Integral à Saúde da Gestante, Parturiente e Puérpera:

I - a atenção ao planejamento reprodutivo e familiar da mulher, estimulado na assistência básica à saúde; II - a atenção pré-natal; III - a atenção ao parto; e, IV - a atenção ao puerpério.

Art. 7º - Toda mulher gestante, parturiente ou puérpera tem direito a: I - a ser tratada com respeito, de modo individual e personalizado, garantindo-se à mulher a preservação de sua intimidade durante todo o processo assistencial, bem como o respeito em relação às suas crenças e cultura; II - a ser considerada, em relação ao processo de nascimento, como uma pessoa em sua integralidade, respeitando-se o direito à liberdade, dignidade, autonomia e autoridade moral e ética para decidir voluntariamente como protagonista de seu próprio parto; III - a ser informada sobre as diferentes intervenções médico-hospitalares que podem ocorrer durante esses processos, de maneira que possa optar livremente quando existirem diferentes alternativas; IV - a ser informada, desde a gestação, sobre os benefícios da lactação e receber apoio para amamentar o recém-nascido desde a primeira meia hora de vida; e, V - a não ser submetida a exames e procedimentos cujos propósitos sejam investigação, treinamento e aprendizagem, sem que estes estejam devidamente autorizados por Comitê de Ética para Pesquisas com Humanos e pela própria mulher mediante Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Por sua vez, a respeito da imunização (Art. 4º do projeto), assim dispõe o Art. 7º, XVI, da Lei Estadual nº 11.984/2023, que institui a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância no Estado do Maranhão, e dá outras providências:

Art. 7º - A política será formulada e implementada mediante a abordagem e a coordenação intersetorial que articulem as diversas políticas setoriais, seus planos, programas, projetos, serviços e benefícios a partir de uma visão abrangente para o atendimento de todos os direitos da criança na primeira infância, resguardando as especificidades de cada política e assegurando, pelo menos, as seguintes competências: [...]

XVI - garantia de vacinas para toda população infantil, conforme as recomendações do Programa Nacional de imunização; e, [...]

Ainda quanto à primeira infância, assim consta a redação dos Arts. 1º a 3º da mesma Lei Estadual nº 11.984/23:

Art. 1º - Fica instituída a Política Estadual Integrada pela Primeira Infância e define princípios, diretrizes e competências para a formulação e implementação de políticas públicas, em atenção à especificidade e à