

“ Art. 1º (...)

(...)

XIII - a elaboração da política e o fomento ao empreendedorismo.

XIV - a coordenação e a execução da política de desenvolvimento econômico do Município e o apoio e acompanhamento técnico-logístico aos interessados em investir nos segmentos de serviços, agronegócio, indústria, comércio e ciência e tecnologia;

(...)

XX - promover o incentivo à pesquisa científica e tecnológica e a implantação de programas de tecnologia industrial, informação tecnológica e gestão de negócios;”

O Projeto de Lei em questão, propõe a criação de uma plataforma on-line, e no seu texto observamos o seguinte teor:

“Art. 8º A plataforma poderá ser financiada por dotações orçamentárias próprias, complementadas por eventuais parcerias e patrocínios do setor privado.”

Neste contexto, se aprovada a Lei, considerando a possibilidade concreta da gestão da referida plataforma passar a ser da SEMADES, em face das suas competências institucionais, inexoravelmente haverá a instituição de “novas despesas” necessárias a tal mister, sem a existência da devida dotação orçamentária.

Entendemos que se trata de ação governamental que acarretará aumento da despesa, contudo, desacompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes.

A Lei Complementar Federal n. 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, assim prescreve em seus artigos 15 e 16, inciso I:

“Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;” (destaque nosso)

Diante do exposto, entendemos que a criação da plataforma, nas condições previstas no Projeto de Lei, acaba por violar a necessidade prévia da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, prevista na Lei Complementar Federal citada, mais especificamente o artigo 15 e o artigo 16, inciso I.”

Em consulta a Procuradoria-Geral do Município (PGM), houve manifestação pelo veto, argumentando que a criação de programas, plataformas ou políticas públicas que importem na assunção de novas atribuições por órgãos da Administração Municipal insere-se no âmbito da organização administrativa e da gestão de serviços públicos, matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 67, III, da Lei Orgânica do Município. Veja-se parecer exarado:

“EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI N. 11.395/24. INSTITUIÇÃO DE PLATAFORMA VIRTUAL “BANCO DE NEGÓCIOS”. INICIATIVA PARLAMENTAR. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. CRIAÇÃO OU EXPANSÃO DE DESPESAS SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO (ARTS. 15 E 16, LCF 101/2000). VÍCIOS FORMAIS E MATERIAIS. VIOLAÇÃO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PARECER DESFAVORÁVEL. VETO.

1 – RELATÓRIO

1. Encaminha-se a esta Procuradoria-Geral do Município (PGM) o Projeto de Lei n. 11.395/24, aprovado pela Câmara Municipal de Campo Grande, que “Institui o Banco de Negócios como uma plataforma online para promoção, desenvolvimento e colaboração em empreendedorismo no Município de Campo Grande-MS e estabelece sua integração com instituições educacionais”.

2. O expediente se processa no âmbito do Processo Administrativo n. 017141/2025-28, contendo manifestação técnica da SEMADES/FUNSAT que opina pelo veto integral da proposta (Doc. SEI n. 0167545).

3. Compulsando os autos, passa-se à análise jurídica.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 – Da competência legislativa e do vício de iniciativa

4. A criação de programas, plataformas ou políticas públicas que importem na assunção de novas atribuições por órgãos da Administração Municipal insere-se no âmbito da organização administrativa e da gestão de serviços públicos, matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 67, III, da Lei Orgânica do Município e do art. 66, §1º, da Constituição Estadual.

5. O projeto, de iniciativa parlamentar, determina que o Poder Executivo disponibilize e gerencie a plataforma “Banco de Negócios”, bem como integre-a a instituições educacionais, implicando criação de estrutura administrativa e designação de pessoal, configurando vício formal por usurpação de competência.

2.2 – Da inobservância aos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal

6. O art. 8º do Projeto de Lei prevê que a plataforma poderá ser financiada por dotações orçamentárias próprias, complementadas por parcerias e patrocínios privados. Todavia, não acompanha a proposição qualquer estimativa de impacto orçamentário-financeiro nos termos do art. 16, I, da Lei Complementar Federal n. 101/2000, configurando vício material e afronta ao art. 15 da referida norma.

7. A ausência de estimativa de custos e de indicação das fontes de custeio contraria, ainda, o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que exige demonstração de adequação orçamentária e financeira para aprovação de proposições que acarretem ou ampliem despesas.

2.3 – Da violação ao princípio da separação dos Poderes

8. Ao compelir o Executivo a implantar e manter sistema informatizado específico, o projeto interfere diretamente na gestão administrativa, violando o princípio da separação dos Poderes insculpido no art. 2º da Constituição Federal.

9. O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente declarado inconstitucionais leis de iniciativa parlamentar que criem programas ou obrigações administrativas para o Executivo (ADI 2.808/RS, ADI 5.682/DF, entre outras). O Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, em precedentes análogos (ADI 1419251-43.2022.8.12.0000; ADI 4000679-68.2013.8.12.0000), firmou entendimento no mesmo sentido.

3 – CONCLUSÃO

10. À vista do exposto, esta Procuradoria de Consulta e Assessoramento manifesta-se PELO VETO INTEGRAL ao Projeto de Lei n. 11.395/24, em razão dos vícios formais de iniciativa, da inobservância da Lei de Responsabilidade Fiscal e da violação ao princípio da separação dos Poderes.”

Desta forma, vislumbra-se que, embora a relevância da proposição, houve manifestação pelo veto total do Projeto de Lei, por razões orçamentárias e jurídicas explanadas pela SEMADES e PGM.

Assim, não resta outra alternativa que não a do veto total, para o qual solicitamos de V. Exa., e dos nobres Pares que compõem esse Poder Legislativo o devido acatamento à sua manutenção.

CAMPO GRANDE-MS, 16 DE MAIO DE 2025.

ADRIANE BARBOSA NOGUEIRA LOPES
Prefeita Municipal

MENSAGEM n. 27, DE 19 DE MAIO DE 2025.

Senhor Presidente,

Com base nas prerrogativas estabelecidas no § 1º do art. 42 e no inciso VII, do Art. 67, ambos da Lei Orgânica do Município, comunicamos a essa egrégia Câmara, por intermédio de V. Exa., que decidimos vetar totalmente o Projeto de Lei n. 11.792/25, que Institui o Programa Municipal de Atendimento, Recuperação e Encaminhamento Voluntário e Involuntário de Pessoas em Situação de Dependência Química e dá outras providências.

Inicialmente, importante destacar que na tramitação do Projeto de Lei n. 11.792/25, a manifestação da Procuradoria opinou “*declarada prejudicada*” a presente proposição, informando a existência de outro projeto, o PL n. 11.786/2025, com idêntico objeto.

Contudo, não houve análise de mérito ou de legalidade pela Procuradoria da Câmara, contrariando o Regimento Interno da Câmara de Vereadores, sendo o Veto medida que se impõe. Note-se o art. 148 do Regimento Interno:

“Art. 148. As proposições poderão tramitar em regime de urgência especial ou de urgência simples.

§ 1º O regime de urgência especial implica a dispensa de exigências regimentais, exceto *quorum* e *pareceres obrigatórios* das Comissões Competentes e *da Procuradoria Municipal*, assegurando à proposição, inclusão, com prioridade, na Ordem do Dia.

(...)

Preliminarmente, ainda, informamos que foi protocolado neste Executivo, através do ofício da Defensoria Pública de Mato Grosso do Sul, NOTA TÉCNICA CONJUNTA ELABORADA PELA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO, DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO E MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, argumentando que o projeto de lei n. 11.792/25 possui vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade formal e no mérito.

Analisando a legalidade e o mérito do presente projeto, em consulta a Procuradoria-Geral do Município (PGM), houve manifestação pelo veto, argumentando que a Lei Federal n. 13.840/2019 disciplina expressamente o tratamento e a internação involuntária de dependentes químicos, e o Projeto em análise ao criar o Programa Municipal a pessoas em situação de dependência química, foi editado mediante invasão de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal. Veja-se parecer exarado:

“EMENTA: ANÁLISE JURÍDICA – PROJETO DE LEI N. 11.792/25 – INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE ATENDIMENTO, RECUPERAÇÃO E ENCAMINHAMENTO VOLUNTÁRIO E INVOLUNTÁRIO DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE DEPENDÊNCIA QUÍMICA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - MANIFESTAÇÃO DO CHEFE DO EXECUTIVO NOS TERMOS DO ART. 42 DA LOM – PROJETO DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO – INVASÃO DE COMPETÊNCIA – VETO TOTAL.

...

2 - DA FUNDAMENTAÇÃO:

Inicialmente, vale ressaltar o que diz o referido art. 37 da Carta Maior, *in verbis*: “Art. 37. A administração pública direta e indiretamente de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, (...) (Grifo nosso)

O ordenamento constitucional brasileiro adotou a forma de divisão dos Poderes como princípio fundamental, estabelecendo o exercício harmônico e independente das funções executiva, legislativa e judiciária.

No âmbito Municipal, a Lei Orgânica, no Título I – Dos Princípios Fundamentais, trouxe em seu artigo 2º que “São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo. ”

Seguindo essa harmonia adotada pelo ordenamento jurídico brasileiro e replicada na Lei Orgânica Municipal, fica expressa a vedação de interferência de um Poder nas funções inerentes ao outro.

A propósito, o projeto sob análise dispõe sobre programa de “Atendimento, Recuperação e Encaminhamento Voluntário e Involuntário de pessoas em situação de dependência química”.

Compreendido o contexto em que o projeto de lei se coloca, é preciso avaliar sua viabilidade sob a perspectiva jurídico-formal e jurídico-material.

No aspecto jurídico-formal, examina-se a competência legislativa do ente proponente, a iniciativa adequada para a matéria tratada, a observância do devido processo legislativo e a conformidade com os princípios constitucionais, especialmente os da legalidade, separação dos poderes e hierarquia normativa.

Também se verifica se há vícios de iniciativa, conflitos com normas de caráter superior ou invasão de competência privativa de outro Poder, em especial do Executivo, quando se trata da criação de obrigações administrativas, programas de governo ou organização interna da Administração Pública.

No campo da saúde, o artigo 30, inciso VII da Constituição Federal, reconhece a competência municipal para prestar serviços de atendimento à saúde da população, em cooperação técnica e financeira com os demais entes federativos.

Todavia, a proteção e defesa da saúde, especialmente em matéria de internação (in) voluntária de dependentes químicos, é tema de competência legislativa concorrente da União, Estados e Distrito Federal, conforme artigo 24, inciso XII, da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

Estabelece, assim, que compete à União legislar sobre normas gerais e aos Estados e DF suplementar essa legislação. O Município, nesse contexto, possui competência suplementar e regulatória restrita, limitada a aspectos de interesse local e sem inovar em matéria já disciplinada pela legislação federal.

Nesse sentido, a Lei Federal n. 13.840/2019 disciplina expressamente o tratamento e a internação involuntária de dependentes químicos, estabelecendo critérios rigorosos como a necessidade de avaliação médica fundamentada, comunicação obrigatória ao Ministério Público e à Defensoria Pública, e a limitação da internação a unidades de saúde ou hospitais gerais com equipe multidisciplinar.

Observa-se que a lei combatida, ao criar o Programa Municipal a pessoas em situação de dependência química, foi editada mediante invasão de competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, pois regula matéria atinente à proteção da saúde.

Dessa maneira, não cabe argumento de interesse local, sob argumento de ampliar abrangência para aprovação da Lei Municipal. Em caso diverso, mas no mesmo sentido, o colendo Supremo Tribunal Federal também cuidou afirmar ser "inconstitucional lei municipal que, na competência legislativa concorrente, utilize-se do argumento de interesse local para restringir ou ampliar as determinações contidas em texto normativo de âmbito nacional" (Recurso Extraordinário 596.489/RS, relator o Ministro Eros Grau, j. em 27 de outubro de 2009).

Assim, é patente a ofensa ao pacto federativo, consolidado mediante a distribuição de competências aos entes federativos pela Constituição Federal. Como é cediço, "a repartição de competências é considerada como um dos elementos essenciais ao federalismo e sua caracterização efetiva." (André Ramos Tavares. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 1.151).

Embora reconhecendo o nobre desígnio que certamente motivou a apresentação do projeto de Lei 11.792/25, a minuta apresentada não reúne as condições imprescindíveis à sua conversão em lei, impondo-se, em consequência, o seu veto total, uma vez que a matéria invade competência legislativa da União, Estados e DF.

Na mesma linha, conforme se mostra na jurisprudência, já tivemos casos de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal que visava implementar internação involuntária em pessoas em situação de dependência química. Veja:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 5.534, de 21 de setembro de 2021, do Município de Rio Claro, que "visa instituir o Programa de Internação Involuntária de Dependentes Químicos e dá outras providências, baseando-se na nova Lei 13.840/2019, que rege o tratamento involuntário de dependentes químicos". OFENSA AO PACTO FEDERATIVO. Desrespeito aos artigos 144 da Constituição Estadual e 24, inciso XII, da Constituição Federal. Não cabe à Municipalidade regular matéria atinente à proteção da saúde, na medida em que se trata de tema de interesse geral, que exige uma disciplina uniforme para toda a Federação. Ausência de interesse local. Invasão da competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, ofendendo o princípio federativo. Inconstitucionalidade configurada. (ADI-2125090-18.2022.8.26.0000, TJSP, Relator Moacir Peres, em 21/09/2021) (grifo nosso)

Ademais, a Lei Federal n. 13.840/19, dispõe sobre o Plano Nacional de Políticas Sobre Drogas (Art. 8-D), tratamento do usuário ou dependente de droga (Art. 23-A), plano de atendimento (Art. 23-B) e acolhimento em Comunidade Terapêutica (Art.26-A), matérias que também foram abordadas no projeto de lei aprovado.

Não obstante, a inconstitucionalidade já apontada, é importante mencionar que, ao impor programas, projetos ou obrigações sem previsão orçamentária específica e sem iniciativa do Executivo, o Legislativo interfere no núcleo da função administrativa, comprometendo o planejamento e a execução das políticas públicas, que são funções precípuas do Chefe do Executivo.

Cumprir lembrar que a gestão administrativa e o plano de governo são construídos de acordo com a vontade política sufragada nas urnas, e a sua alteração ou ampliação, mediante imposições externas, compromete o programa legitimamente eleito pela população, subvertendo o regime democrático e a responsabilidade fiscal.

A competência para propor projetos de lei que criam obrigações e funções aos servidores públicos é exclusiva do prefeito porque envolve matérias diretamente relacionadas à organização administrativa, ao regime jurídico e à estrutura dos órgãos do Poder Executivo municipal.

No que se refere, no entanto, à competência exclusiva do Poder Executivo, artigo 36, da Lei Orgânica do Município, após alteração, passou a constar com a seguinte redação:

"Art. 36. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer Vereador ou Comissão, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos em lei.

Parágrafo único. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que:

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, ou aumento de sua remuneração;

(...)

c) criação, estruturação e extinção das secretarias e órgãos da administração pública municipal. (NR) (Emenda n. 28, de 14/07/09)"

A alteração da alínea "c" do inciso II, do artigo 36, inserida através da Emenda n. 28/09, trouxe para a competência exclusiva do Prefeito a iniciativa de leis que tratam do assunto abordado no presente projeto analisado, revogando de modo tácito a competência da Câmara Municipal sobre o assunto, prevista no artigo 22, inciso IX da LOM.

Por derradeiro, o "Programa Municipal de Atendimento, Recuperação e Encaminhamento Voluntário e Involuntário de pessoas em situação de dependência química" será implantando, organizado, coordenado, vistoriado e executado pelo Executivo Municipal.

Quanto à organização do executivo, encontram-se previstas nas atribuições do Prefeito Municipal as seguintes competências:

"Art. 67. Compete privativamente ao Prefeito Municipal:

VIII – dispor, mediante decreto, sobre: (Emenda n. 20, de 06/12/05)

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Emenda n. 20, de 06/12/05)

XLII – dispor sobre a estrutura e organização dos serviços municipais, observadas as normas básicas estabelecidas em lei;"

Como se pode perceber, as organizações, forma de funcionamento, entre outras questões relacionadas à gestão do executivo, estão dentro das atribuições do Chefe do Poder Executivo, seja para iniciar o processo legislativo que trate do assunto, ou para dispor por meio de decreto da organização desta.

A fim de clarificar o que podemos entender como atribuições de organização da administração e atos de gestão, trazemos à análise o entendimento do jurista José dos Santos Carvalho Filho:

"... resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa." (Manual de Direito Administrativo – Editora Atlas – 2012 – pág. 447)

Observemos também o entendimento do mestre Hely Lopes Meirelles:

"Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta ou concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações de matérias da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental." (Direito Municipal Brasileiro – 2013 – 17ª edição – Editora Malheiros – pág. 631)

As formas de atuação da administração e sua organização estão inseridas no rol de competência privativa do Prefeito, competindo a este dispor sobre o assunto, e iniciar o processo legislativo relativo à matéria, quando necessário.

A invasão de competência praticada pelo Poder Legislativo atenta contra a divisão de Poder adotada pelo ordenamento constitucional brasileiro, ferindo ainda os artigos 2º, 36 e 67 da Lei Orgânica do Município, que guarda expressiva simetria com a Constituição Federal e Estadual, padecendo, portanto, o presente Projeto de Lei de insanável inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

Além do posicionamento da doutrina, encontramos também um posicionamento jurisprudencial sólido, no sentido de ser inconstitucional tal invasão de competência, sendo o vício de iniciativa, algo insanável, mesmo com a sanção do Prefeito.

"Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Representação de inconstitucionalidade de lei municipal em face de Constituição Estadual. Processo legislativo. Normas de reprodução obrigatória. Criação de órgãos públicos. Competência do Chefe do Poder Executivo. Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade formal. Precedentes. 1. A orientação deste Tribunal é de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas Constituições dos Estados-membros, que a elas devem obedecer, sob pena de incorrerem em vício insanável de inconstitucionalidade. 2. É pacífica a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos públicos, haja vista que essa matéria é afeta ao Chefe do Poder Executivo. (grifo nosso) 3. Agravo regimental não provido." (STF - RE nº 505.476/SP – DJ-e de 09/09/2011 – Rel. Min. DIAS TOFOLLI). (ADIn nº 2.130.766-25.2014.8.26.0000 – São Paulo – Julgado em 21/01/2015 – Rel. Des. Márcio Bartoli).

Desta feita, o presente projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo deve ser VETADO integralmente, por possuir vício formal quanto à iniciativa, o que impede qualquer aproveitamento por meio de veto parcial.

3 – CONCLUSÃO:

Portanto, conforme exposto, o Projeto de Lei n. 11.792/25, aprovado pela Câmara Municipal, padece de vício de iniciativa, por ser ferir norma constitucional e matéria privativa do Poder Executivo, não podendo a Câmara Municipal legislar sobre o assunto.

O vício de iniciativa é um defeito formal, tornando o Projeto de Lei plenamente inconstitucional, não podendo ser este aproveitado em parte.

Sendo assim, a única medida plausível para o presente caso é o VETO TOTAL do Projeto de Lei, não sendo sanável tal ingerência."

Ouvida a Secretaria Municipal de Saúde (SESAU), através da Coordenadoria da Rede de Atenção Psicossocial, houve posicionamento contrário, concluindo para tanto que a proposta se afasta das diretrizes da Reforma Psiquiátrica, da Política Nacional sobre Drogas e da lógica do cuidado em liberdade preconizada pelo SUS. Veja-se manifestação exarada:

"1.Introdução Este parecer tem por finalidade realizar uma análise crítica do Projeto de Lei Municipal que institui o Programa Municipal de Atendimento, Recuperação e Encaminhamento voluntário e involuntário de Pessoas em Situação de Dependência Química.

A análise será conduzida sob os eixos jurídico-normativo, técnico em saúde mental e bioético, com base nas diretrizes da Política Nacional de Saúde Mental, Reforma Psiquiátrica e normativas vigentes.

2. Análise Jurídico-Normativa

2.1. Competência Legislativa

Embora os municípios tenham competência suplementar para legislar sobre saúde (art. 30, I e II da CF/88), essa competência deve respeitar a hierarquia normativa e os princípios constitucionais. O projeto em questão avança sobre competências privativas da União ao regulamentar hipóteses de internação compulsória que extrapolam os limites da Lei nº 10.216/2001 e da Lei nº 13.840/2019.

2.2. Violação de Direitos Fundamentais

A autorização para internações involuntárias com base em operações de segurança pública ou denúncias anônimas sem a mediação prévia de serviços de saúde representa grave violação ao direito à liberdade, ao devido processo legal e ao princípio da presunção de capacidade civil. A condução coercitiva proposta no PL não encontra respaldo na legislação federal nem em normas da saúde mental.

2.3. Legalidade e Proporcionalidade

A utilização de agentes de segurança pública como coatores em ações de saúde deve obedecer aos princípios da legalidade, proporcionalidade e subsidiariedade. A previsão indiscriminada de sua atuação sem o protagonismo das equipes de saúde e assistência social desrespeita os princípios do SUS e transforma a política de saúde mental em política de controle social punitivo.

3. Análise Técnico-Sanitária (Saúde Mental)

3.1. Incompatibilidade com a Reforma Psiquiátrica

O projeto contradiz frontalmente a Lei nº 10.216/2001 ao priorizar dispositivos de reclusão e controle, em detrimento das diretrizes da atenção psicossocial em liberdade. A criação de centros de acolhimento e parcerias com comunidades terapêuticas não pode substituir os dispositivos da Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), como CAPS, Consultórios na Rua e Unidades de Acolhimento.

3.2. Evidências científicas sobre internação involuntária Estudos científicos demonstram que a internação involuntária apresenta baixa eficácia na adesão ao tratamento em casos de dependência química, além de poder ocasionar efeitos traumáticos e iatrogênicos (Kallert et al., 2007; Appelbaum, 1997).

As abordagens consideradas mais efetivas nesse contexto envolvem o cuidado contínuo, estratégias de motivação e ações articuladas com a comunidade (Mota & Ronzani, 2020).

O Projeto de Lei n. 11.792/25, ao propor medidas que desconsideram as abordagens modernas de cuidado e recuperação de pessoas com transtornos por uso de substâncias, revela-se equivocado do ponto de vista técnico e humano. Obras fundamentais como Dependência Química – Prevenção, Tratamento e Políticas Públicas, de Diehl, Cordeiro e Laranjeira, e Diretrizes Gerais para Tratamento da Dependência Química, de Gigliotti e Guimarães, apontam que a mudança de comportamento entre pessoas com dependência química está diretamente relacionada ao processo motivacional.

Essa motivação não pode ser imposta por coerção, mas sim construída por meio de vínculos, escuta qualificada e estratégias terapêuticas baseadas em evidências. Ao tratar a dependência química apenas como uma questão de disciplina ou repressão, o projeto de lei ignora o consenso científico de que o transtorno por uso de substâncias é uma condição complexa, de natureza biopsicossocial.

Segundo os autores, o tratamento eficaz precisa considerar não apenas a substância utilizada, mas os contextos pessoais, familiares e sociais em que o indivíduo está inserido. Políticas públicas que incentivam internações forçadas ou exclusão social — muitas vezes defendidas por propostas legislativas como esta — são contraproducentes e agravam o estigma, afastando as pessoas do cuidado adequado.

Além disso, as diretrizes de Gigliotti e Guimarães reforçam que o protagonismo da pessoa em tratamento é essencial. A motivação para mudar vem de dentro, e o papel do profissional e das políticas públicas deve ser o de facilitar esse processo, e não de impô-lo por meios autoritários.

O PL 11.792/25, ao não se alinhar com essa visão humanizada e baseada em evidências, acaba por reforçar práticas ineficazes e excludentes, que historicamente se mostraram falhas no enfrentamento da dependência química. Segundo o Modelo Transteórico de Mudança (MTT), desenvolvido por James Prochaska e Carlo DiClemente em 1982, a transformação de condutas aditivas ocorre por meio de diferentes estágios motivacionais.

A motivação é um processo dinâmico e influenciado por diversos fatores, sendo essencial a postura do profissional de saúde, que deve agir com empatia, paciência, firmeza e proatividade.

A seguir, os estágios da mudança segundo o MTT: Quadro – Estágios do Modelo Transteórico de Mudança (MTT): Estágio Descrição Pré-contemplação: O indivíduo não reconhece que tem um problema e não tem intenção de mudar. Contemplação A pessoa começa a considerar a mudança, embora ainda não esteja pronta para agir. Preparação: há intenção clara de mudar e planejamento para iniciar o processo em breve. Ação: O indivíduo realiza mudanças ativas no comportamento para modificar o hábito. Manutenção esforço contínuo para manter o novo comportamento e prevenir recaídas. Recaída (opcional): Pode ocorrer retorno ao comportamento anterior; o estágio é encarado como parte do processo e não como fracasso.

4. Análise Bioética O projeto incorre em violações aos princípios da bioética: - Autonomia: desrespeito à autodeterminação dos sujeitos; - Não maleficência: risco de danos por internações arbitrárias e sem respaldo técnico; - Beneficência: ausência de evidências sobre efetividade das práticas propostas; - Justiça: institucionalização seletiva e punitiva de populações vulnerabilizadas, sem abordar determinantes sociais do uso de substâncias.

5. Conclusão e Recomendação O Projeto de Lei nº ____/2025, embora apresente a intenção de enfrentar um grave problema de saúde pública, representa um retrocesso às práticas manicomial e violadoras de direitos humanos. O texto se afasta das diretrizes da Reforma Psiquiátrica, da Política Nacional sobre Drogas e da lógica do cuidado em liberdade preconizada pelo SUS. Recomenda-se: - Rejeição do Projeto na forma Como está proposto; - Fortalecimento da RAPS com base em evidências científicas e práticas humanizadas; - Estruturação de políticas de cuidado territorial, intersetorialidade e enfrentamento das vulnerabilidades sociais associadas ao uso problemático de substâncias psicoativas.

Referências - Brasil. Lei nº 10.216/2001. - Brasil. Lei nº 13.840/2019.. - Kallert, T. W. et al. (2007). Coercion in psychiatry. - Appelbaum, P. S. (1997). Almost a Revolution: An International Perspective on the Law of Involuntary Commitment. - Mota, R. A., & Ronzani, T. M. (2020). Intervenções breves e motivacionais em álcool e outras drogas. - Dependência Química – Prevenção, Tratamento e Políticas Públicas (Diehl, Cordeiro & Laranjeira) -Diretrizes Gerais para Tratamento da Dependência Química (Gigliotti & Guimarães).

Ouvida a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania (SAS), através de equipe técnica, manifestou-se contrária a proposta, concluindo para tanto a necessidade de aparatos normalizadores na esfera Federal, e realizando um estudo detalhado na problemática da dependência química. Veja-se manifestação exarada:

“A dependência química do ponto de vista da psicologia é compreendida como um fenômeno multifatorial e dinâmico, que envolve aspectos biológicos, emocionais, comportamentais e sociais. Tem como característica um padrão de uso compulsivo de substâncias psicoativas, mesmo causando uma série de prejuízos na vida do indivíduo. A psicologia, ao longo do tempo, tem contribuído para ampliar o entendimento sobre a dependência química, afastando concepções moralistas e enfatizando seu caráter de transtorno de saúde mental.

Para isso, através de uma perspectiva biopsicossocial, a psicologia reconhece que o uso contínuo de substâncias altera circuitos cerebrais relacionados ao prazer, à motivação, à memória e ao autocontrole. Essas alterações tornam o indivíduo mais vulnerável a padrões automáticos de busca e consumo da substância, mesmo diante de perdas significativas na vida pessoal, profissional e social.

No que diz respeito ao ponto de vista sistêmico e social, a dependência química é vista dentro do contexto das relações familiares, sociais e culturais. Fatores como disfunções familiares, violência, exclusão social, pobreza e falta de acesso a recursos de saúde mental são reconhecidos como determinantes importantes.

A psicologia também chama atenção para o estigma relacionado à dependência química. O preconceito social, a criminalização do usuário e a visão punitiva da dependência, agravam o isolamento e dificultam o acesso ao tratamento. Portanto, práticas clínicas e comunitárias buscam promover uma abordagem mais humanizada, baseada em acolhimento, respeito e compreensão da complexidade do fenômeno.

Por fim, a psicologia reconhece que a dependência química é um processo de adoecimento, entendendo que a recuperação é um processo gradual, que exige não apenas a abstinência da substância, mas também a construção de novos sentidos para a vida, a ressignificação da dor e o fortalecimento da autonomia pessoal.

A dependência química, sob a ótica social, é um fenômeno profundamente entrelaçado com processos de exclusão, desigualdade e vulnerabilidade. Longe de ser um problema exclusivamente individual ou biológico, ela deve ser entendida como uma manifestação de contextos sociais marcados pela precarização das condições de vida, ausência de políticas públicas eficazes, violência estrutural e fragilidade dos vínculos comunitários.

Assim, o enfrentamento da dependência química não pode se limitar ao tratamento clínico individual, mas deve ser pensado como um desafio coletivo, que exige intervenções sociais amplas e estruturais. A recuperação efetiva de pessoas em situação de dependência química passa pela reconstrução de vínculos sociais sólidos, capazes de oferecer suporte, pertencimento e sentido de vida. Além disso, a garantia dos direitos sociais básicos como acesso universal à saúde, educação, moradia digna, ao trabalho e à proteção social, acaba tornando-se condição fundamental para a prevenção e o tratamento da dependência química.

Investir em políticas públicas que promovam a inclusão social, a equidade e a redução das desigualdades é atuar diretamente sobre as raízes do problema, e não apenas sobre suas manifestações. Portanto, a dependência química do ponto de vista social, é um fenômeno que reflete a precariedade dos mecanismos de proteção social e a urgência de uma abordagem integral, pois mais do que um problema de saúde, ela é uma questão de justiça social.

Combater a dependência química é, em última análise, combater a exclusão, a desigualdade e a indiferença que sustentam a sua existência. Da perspectiva da segurança pública, a dependência química constitui um dos principais desafios contemporâneos para o Estado e a sociedade. Tradicionalmente associada ao aumento da criminalidade, à violência urbana e à desordem social, a drogadição impõe a necessidade de repensar as práticas repressivas e de construir políticas públicas integradas que articulem prevenção, tratamento e inclusão social.

Desde que as sociedades passaram a se organizar de maneira democrática, o uso de substâncias psicoativas passou a ser visto como um ato criminoso e que precisava ser contraposto com um movimento repressivo. Porém, antes dessa organização social, o uso dessas substâncias faziam parte da medicina, da cultura, da religião e dos costumes sociais.

No entanto, no histórico de construção da sociedade que temos hoje, o tema das drogas sempre foi tratado no âmbito da repressão penal, especialmente a partir das políticas de “guerra às drogas” adotadas em diversas partes do mundo. Essa abordagem, centrada no combate ao tráfico e na criminalização do usuário, vem produzindo uma série de efeitos adversos, pois contribuiu para o encarceramento em massa de determinados grupos sociais e raciais, agrava a estereotipação desses mesmos grupos que já são socialmente marginalizados e que sofrem com a exclusão social.

Todo esse movimento teve pouco impacto na redução efetiva do consumo ou da oferta dessas substâncias, isso não quer dizer que a repressão não seja necessária, mas o combate a dependência química não deve ter este como um único direcionamento, o trabalho em rede e a promoção de políticas públicas devem ser efetivos, pois desta forma, o tráfico não alcançará os futuros usuários em potencial.

Sob a perspectiva da segurança pública, a dependência química está ligada à desestabilização de territórios, à formação de redes de criminalidade e à intensificação de situações de violência. Muitos indivíduos em situação de dependência química, especialmente os mais vulneráveis socialmente, são cooptados por organizações criminosas para atividades ilícitas como tráfico, furto e roubo.

A dependência química também alimenta ciclos de violência doméstica, conflitos interpessoais e aumento da sensação de insegurança nas comunidades. Entretanto, uma visão contemporânea e crítica da segurança pública reconhece que a dependência química não é a causa direta da violência, mas sim um fenômeno complexo que se entrelaça com desigualdades sociais, exclusão econômica, fragilidade das políticas públicas e ausência de alternativas de vida dignas. Assim, o enfrentamento eficaz da questão exige muito mais do que ações repressivas, requer políticas integradas, acolhimento, tratamento digno e reconstrução de projetos de vida.

Modelos de segurança pública mais modernos defendem a adoção de estratégias

baseadas em direitos humanos, com foco em ações de prevenção ao uso de drogas, fortalecimento de redes comunitárias, inclusão social de usuários em tratamento e enfrentamento do tráfico com inteligência policial, e não apenas com violência. Experiências de sucesso em outros países mostram que políticas de descriminalização do usuário, associadas a ampliação do acesso a serviços de saúde e assistência social, são mais eficazes para a redução da violência do que o encarceramento indiscriminado.

A dependência química, nesse contexto, deve ser tratada como um problema de saúde pública com implicações de segurança pública. A integração entre as áreas da saúde, assistência social, educação e segurança é fundamental para abordar de maneira mais justa e eficaz essa temática, rompendo o ciclo perverso entre dependência, exclusão e violência.

Sendo assim, diante de todo o exposto, a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania de Campo Grande/MS, entende que o Projeto de Lei 11.792/25, vem de encontro a uma necessidade social de familiares e usuários de substâncias psicoativas. No entanto, a proposta não deixa claro qual seria a modalidade de tratamento e de que forma essas internações seriam reguladas.

É importante lembrarmos que o modelo mais utilizado para o tratamento de dependência química no Estado de Mato Grosso do Sul são as Comunidades Terapêuticas, no entanto, esta modalidade de tratamento esbarra em diversas críticas de órgão regularizadores da promoção de saúde mental, como o Conselho Federal de Psicologia, entre outros.

O principal ponto de divergência nesta modalidade de tratamento é o fato de que a mesma se baseia apenas na Política Nacional Sobre Drogas, não estando regulamentada em outras Política Pública vigentes que possam regular e tipificar o seu funcionamento, metodologia de trabalho e atuação, pois da forma que atuam hoje, não são operacionalizadas baseadas nas normas da prestação de um serviço de saúde, tão pouco de assistência social.

O limbo desta atuação, quando frente a uma demanda de saúde multifatorial, permite que cada CT (Comunidade Terapêutica) estabeleça a sua forma de tratar e abordar esta temática, o que na maioria das vezes parte de princípios religiosos e empíricos para a tentativa de promoção de um modelo de vida abstêmica.

Esta lacuna em relação a regulamentação das Comunidades Terapêuticas, tem dado brecha para que este modelo de tratamento se iguale ao modelo manicomial, já extinto no Brasil através da Reforma Psiquiátrica (Lei 10.216/2001), assim como, possibilita a violação de direitos através da imposição de elementos, atividades, comportamentos e em alguns casos, até mesmo exploração de mão de obra sem remuneração, caracterizando atitude análoga à escravidão.

Nesse enredo, em que se pese a Lei n. 10.216/2001, que estabelece normas sobre os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais, advindas do uso abusivo de drogas, e regula os tipos de internações psiquiátricas, que cita um atendimento articulado entre políticas públicas, a mesma não debruça pelas individualidades destas, muito menos das territorialidades de cada região e, nas demais legislações corretadas a cada política.

Muito embora, as municipalidades necessitem de estratégias, ações e serviços, que garantam os direitos das pessoas nestas situações, este não pode ser pensado somente pela ótica da implantação de uma Lei Municipal, mas de aparatos normalizadores que à anteceda, e que envolve não somente as políticas públicas municipais, mas estaduais e federais, e ainda todos os organismos instituídos que atuam na proteção a vida, para que o mesmo possa ser viável de execução.

Sendo assim, diante de tantas brechas e possibilidades de que a finalidade desta proposição não cumpra o seu papel fundamental que é a promoção de tratamento para dependência química, esta Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania, posiciona-se contrária ao Projeto de Lei 11.792/2025."

Desta forma, vislumbra-se que, embora a relevância da proposição, houve manifestação pelo veto total do Projeto de Lei, preliminarmente por falta de regular tramitação na Câmara Municipal, bem como pelas razões jurídicas explanadas pela PGM, Defensoria Pública do Estado, Defensoria Pública da União, Ministério Público Federal e fundamentações técnicas da SESAU e SAS.

Assim, não resta outra alternativa que não a do veto total, para o qual solicitamos de V. Exa., e dos nobres Pares que compõem esse Poder Legislativo o devido acatamento à sua manutenção.

CAMPO GRANDE-MS, 19 DE MAIO DE 2025.

ADRIANE BARBOSA NOGUEIRA LOPES
Prefeita Municipal

DECRETOS

DECRETO n. 16.253, DE 14 DE MAIO DE 2025.

ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR ÀS UNIDADES ORÇAMENTÁRIAS MENCIONADAS NO ANEXO ÚNICO A ESTE DECRETO.

ADRIANE BARBOSA NOGUEIRA LOPES, PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, no uso de suas atribuições legais, com fundamento nos art. 15 e 16 da Lei n. 7.287 de 2 de agosto de 2024, para abertura de créditos suplementares até o limite de 15%, e com intuito de informar a Câmara Municipal,

D E C R E T A:

Art. 1º - Fica aberto crédito suplementar, no valor de R\$ 2.394.727,26 (dois milhões trezentos e noventa e quatro mil setecentos e vinte e sete reais e vinte e seis centavos), para as unidades mencionadas no Anexo Único deste Decreto.

Parágrafo Único - A suplementação será compensada na forma § 1º, inciso I, do art.43 da Lei n. 4.320/1964, conforme superávit apurado no balanço patrimonial de 2024.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

CAMPO GRANDE/MS, 14 DE MAIO DE 2025.

ADRIANE BARBOSA NOGUEIRA LOPES
Prefeita Municipal

MÁRCIA HELENA HOKAMA
Secretária Municipal da Fazenda

ANEXO ÚNICO											
DECRETO n. 16.253, DE 14 DE MAIO DE 2025.											
UG		Programa de Trabalho						El. de Desp		Fonte	Suplementação
Cód.	Esfera	Sigla	Mod	Função	Sub Função	Programa	Ação	Cód.	Código		
0253	F	FMDU	90	15	451	39	4059	3390	25010000	159.754,28	
Total										159.754,28	
1035	S	FMS	90	10	301	1	4001	3390	26000000	1.237.376,68	
1035	S	FMS	90	10	301	1	4001	3390	26210000	25.841,62	
1035	S	FMS	90	10	301	1	4001	4490	26210000	461.270,00	
1035	S	FMS	90	10	302	1	4002	3390	26000000	447.611,74	
1035	S	FMS	90	10	302	1	4003	3390	26000000	46.283,83	
1035	S	FMS	90	10	305	1	4007	3390	26000000	16.589,11	
Total										2.234.972,98	
Total Geral										2.394.727,26	

DECRETO n. 16.254, DE 14 DE MAIO DE 2025.

ABRE CRÉDITO SUPLEMENTAR À UNIDADE ORÇAMENTÁRIA MENCIONADA NO ANEXO ÚNICO A ESTE DECRETO.

ADRIANE BARBOSA NOGUEIRA LOPES, PREFEITA DO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE, ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no art. 17, inciso III da Lei n. 7.287 de 2 de agosto de 2024.

D E C R E T A:

Art. 1º - Fica aberto crédito suplementar, no valor de R\$ 1.858.407,25 (um milhão oitocentos e cinquenta e oito mil quatrocentos e sete reais e vinte e cinco centavos), para a unidade mencionada no Anexo Único deste Decreto.

Parágrafo Único - A suplementação será compensada na forma do inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei (nacional) n. 4.320/64, conforme anulação mencionadas no Anexo de que trata este artigo.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

CAMPO GRANDE/MS, 14 DE MAIO DE 2025.

ADRIANE BARBOSA NOGUEIRA LOPES
Prefeita Municipal

MÁRCIA HELENA HOKAMA
Secretária Municipal da Fazenda

ANEXO ÚNICO												
DECRETO n. 16.254, DE 14 DE MAIO DE 2025.												
UG		Programa de Trabalho						El. de Desp		Fonte	Anulação	Suplementação
Cód.	Esfera	Sigla	Mod	Função	Sub Função	Programa	Ação	Cód	Código			
4200	F	SEMADES	90	19	573	16	2089	4490	17000000	1.858.407,25	-	
Total										1.858.407,25	-	
3900	F	CASA CIVIL	90	4	122	30	2072	3390	17000000	-	1.725.460,00	
3900	F	CASA CIVIL	90	4	122	30	2072	4490	17000000	-	132.947,25	
Total										-	1.858.407,25	
Total Geral										1.858.407,25	1.858.407,25	