PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 163622/2024
ASSUNTO: Projeto de Lei que institui o programa de apoio, avaliação e acompanhamento psicológico dos Agentes de Segurança, vítimas de traumas decorrentes do exercício funcional.

DELIBERAÇÃO DO PODER EXECUTIVO:
VETO AO PROJETO DE LEI Nº 461/2023

Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, cordialmente, acuso o recebimento do Ofício n° 241/2024, referente ao Projeto de Lei nº 461/2023, de autoria parlamentar, que institui o programa de apoio, avaliação e acompanhamento psicológico dos Agentes de Segurança, vítimas de traumas decorrentes do exercício funcional.

Entretanto, manifesto pelo VETO ao referido Projeto, pelas razões adiante expostas.

RAZÕES DO VETO

A presente proposta de Lei, de iniciativa do Poder Legislativo, não tem como prosperar, pelas seguintes razões:

1) Contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal e art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná;

2) Incorre em vício de iniciativa, ferindo os incisos II e IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição do Estado do Paraná e art. 41, incisos II e V, da Lei Orgânica;

3) Desrespeita o princípio da equidade do Sistema Único de Saúde – SUS, previsto no art. 196 da Constituição Federal e art. 167 da Constituição do Paraná;

4) O Projeto resulta em despesas para a contratação de novos servidores ou realocação de servidores de seus postos de trabalho para atendimento psicológico de servidores fora do Sistema Único de Saúde, sem indicar o custo e nem como serão suportados pelo erário, sem informar qual dotação deverá ser utilizada e se a mesma possui recursos. Deste modo, o Projeto gera aumento de despesa, sem indicação da respectiva fonte de custeio, estando ausentes ainda os demonstrativos dos respectivos impactos orçamentários e financeiros, ferindo as regras do art. 167, da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e

21 e 23, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica.

Os vícios acima apontados e que serão analisados detalhadamente neste documento, demonstram a clara inconstitucionalidade do Projeto de Lei.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES

Na estrutura federativa brasileira, os Estados membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para organizarem-se. Somente o Poder Constituinte originário (da Nação) apresenta esta característica. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados (Estados-membros e Municípios) dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

As normas centrais são constituídas de princípios constitucionais, princípios estabelecidos e regras de pré-organização.

O ordenamento constitucional adota a divisão dos Poderes como um dos seus princípios fundamentais e, por conseqüência, estabelece o exercício harmônico e independente das respectivas funções executiva, legislativa e jurisdicional (CF, art. 2º).

Nesse contexto, essas harmonia e independência expressam uma vedação de interferência de um Poder nas funções inerentes ao outro.

E esse princípio estende-se ao âmbito dos entes federativos e resulta na simetria das normas federais e estaduais do processo legislativo (CE, art. 7º).

> *Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

A organização dos seus serviços e estruturação dos seus órgãos afiguram-se funções inerentes ao Poder Executivo.

O Poder Legislativo ao dispor sobre tema de competência exclusiva do Chefe do Executivo está violando o princípio da separação dos poderes (art. 7º, da Constituição do Paraná), **razão pela qual é inconstitucional**.

DA INCONSTITUCIONALIDADE PELO VÍCIO DE INICIATIVA

O Projeto de Lei em análise institui programa de apoio, avaliação e acompanhamento psicológico de servidores públicos do cargo de Agente de Segurança.

Cumpre salientar que o Projeto trata de servidor público e ações relacionadas ao seu regime jurídico e atribuições competentes ao Departamento de Saúde Ocupacional (SMGP).

Importante colacionar a manifestação da **Secretaria Municipal de Segurança Pública – SMSP** sobre o Projeto:

Em resposta ao Processo Administrativo 163622/2024, e referente ao Projeto de Lei 461/2023.
O Departamento de Segurança avalia positivamente a proposta apresentada, reconhecendo sua importância e pertinência ao cuidar da saúde mental dos Agentes de Segurança. Tal iniciativa demonstra preocupação com o bem-estar dos profissionais que atuam diretamente na proteção e segurança da população.
No entanto, ***após análise detalhada, sugerimos o veto da proposta, considerando a ausência de previsão orçamentária para suportar as despesas necessárias, como a contratação de profissionais especializados e os custos operacionais****. Adicionalmente, destacamos as dificuldades práticas para a aplicação da medida, especialmente em razão do quadro reduzido de agentes de segurança, no qual muitos já se aproximam da aposentadoria.*
A logística para viabilizar o programa seria ainda mais desafiadora, podendo comprometer o andamento regular dos serviços devido a possíveis afastamentos e à necessidade de redistribuição das tarefas.
Por fim, sugere-se uma consulta à Secretaria Municipal de Gestão Pública (SMGP) para verificar se o programa está alinhado com as políticas públicas de saúde mental vigentes no Município. O Departamento de Segurança permanece à disposição para contribuir com os desdobramentos necessários.

No mesmo sentido se manifesta o **Departamento de Saúde Ocupacional – DSO**:

Segue a análise do Departamento de Saúde Ocupacional quanto ao Projeto de Lei nº 461/2023, que institui o programa de apoio, avaliação e acompanhamento psicológico dos agentes de segurança vítimas de traumas decorrentes do exercício funcional.
O projeto apresenta algumas lacunas importantes, como a ausência de estudos prévios para identificar a prevalência de doenças ou transtornos mentais entre os profissionais que seriam atendidos. Essa falta de dados compromete o planejamento do programa, a definição de prioridades e a avaliação de sua real necessidade e impacto. Além disso, o texto contempla apenas os agentes de segurança (Guardião), deixando de fora os guardas municipais, que representam o maior contingente de trabalhadores na segurança pública. Essa exclusão é incoerente com o propósito do programa, *uma vez que esses profissionais também estão expostos a situações de alto estresse e traumas no exercício de suas funções.*
Outro ponto crítico é a ***ausência de previsão orçamentária específica para a implementação do programa. Sem a definição de fontes de financiamento, sua sustentabilidade fica comprometida, com o risco de inviabilidade ou sobrecarga dos já limitados recursos da rede pública.*** *Além disso,* ***o projeto não estabelece critérios claros e objetivos para o encaminhamento, a avaliação e a inclusão no programa, o que pode gerar inconsistências, subjetividade e desigualdades no atendimento dos servidores.***
A ausência de capacitação dos profissionais envolvidos é uma questão preocupante. O projeto não contempla ações de treinamento inicial ou contínuo para os responsáveis pelas avaliações psicológicas e psiquiátricas dos trabalhadores, o que é essencial em decorrência das demandas específicas do público-alvo. Além disso, não há definição sobre os profissionais que direcionarão os atendimentos, tampouco previsão de contratação ou alocação de psicólogos e psiquiatras, o que compromete ainda mais o programa.
A ausência de definição acerca da necessidade de infraestrutura constitui outro aspecto relevante a ser considerado. O projeto não especifica os locais destinados à realização do atendimentos, o que gera incertezas quanto à logística e pode comprometer tanto a acessibilidade dos beneficiários quanto a regularidade na prestação dos serviços.

Por fim, o impacto operacional nos órgãos de segurança também precisa ser levado em consideração. O Art. 4º, inciso II, dispõe que os servidores serão avaliados com necessidade de afastamento temporário alocados em atividades administrativas. Essa medida pode gerar sobrecarga em áreas administrativas e impactar o desempenho operacional dos órgãos de segurança, caso haja um número elevado de afastamentos. Portanto, embora o projeto represente um avanço na valorização da saúde mental dos agentes de segurança, essas inconsistências precisam ser sanadas para garantir a efetividade e as diretrizes do programa.

Na concretização princípio da separação dos poderes, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1°, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível.

Importante salientar que as Secretarias Municipais são órgãos da Administração Direta (art. 63, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Araucária):

Art. 63. O Município exercerá sua administração através de órgãos da Administração Direta e Indireta.
I – a Administração Direta será exercida através de Secretarias, Departamentos e Regionais;

Consoante disposto no art. 66 da **Constituição do Estado do Paraná**, a iniciativa de leis que versem sobre o regime jurídico dos servidores públicos e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos da Administração Pública é privativa do Governador do Estado, *verbis*:

*Art. 66. **Ressalvado o disposto nesta Constituição, são de iniciativa privativa do Governador do Estado** as leis que disponham sobre:*
(...)
*II - **servidores públicos do Poder Executivo**, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de policiais militares para a reserva;*
(...)
*IV - criação, estruturação e **atribuições das Secretarias de Estado** e órgãos da administração pública.*

*Art. 87. **Compete privativamente ao Governador**:*
(...)
*VI - **dispor, mediante decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração estadual,** quando não implicar aumento de despesa, nem criação ou extinção de órgãos públicos;*

Pelo princípio da simetria, prevê a **Lei Orgânica**:

*Art. 41 **Compete privativamente ao Prefeito** a iniciativa de Projetos de Lei que:*
(...)
*II - **disciplinem o regime jurídico dos servidores públicos municipais**;*
(...)
*V - **criem e estruturem as atribuições e entidades da administração pública, direta** e indireta.*
(...)

> *Art. 56* ***Ao Prefeito compete****:*
> *(...)*
> *X -* ***estabelecer a estrutura e organização da administração da Prefeitura;***
> ***XI - estabelecer, por Lei, atribuições, competências e responsabilidades de seus auxiliares diretos;*** *(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 21/2021);*

Em análise ao Projeto de Lei verifica-se que seus dispositivos invadiram a seara de competência exclusiva do Chefe do Executivo, pois trata do regime jurídico dos servidores públicos e impôs atribuições a órgãos do Poder Executivo, que por sua vez são matérias exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo do Chefe do Executivo, violando os incisos II e IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição Estadual.

Neste sentido é a **jurisprudência**:

> *AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 11.979, de 25 de abril de 2016, do Município de São José do Rio Preto, de iniciativa parlamentar, que* ***'Institui o Programa Municipal de Prevenção e Assistência à Pessoa com Traço Falciforme ou Anemia Falciforme (depranocitose). Programa governamental – Competência do Executivo para a organização e planejamento das políticas públicas – Vício de iniciativa – A matéria regulamentada pela norma impugnada insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao chefe do Poder Executivo Municipal, por ser inerente ao planejamento e organização do Município.*** *Criação de despesas sem indicar a fonte dos recursos disponíveis para fazer frente aos novos encargos – Ocorrência. Violação aos arts. 5º, 25, 47, II, XIV E XIX, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo – Inconstitucionalidade reconhecida – Ação procedente.*
> (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2140749-77.2016.8.26.0000; Relator (a): Carlos Bueno; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/11/2016; Data de Registro: 07/12/2016)

Dito isso, o ato normativo impugnado **padece de inconstitucionalidade, pois viola o princípio da separação dos Poderes (art. 7º da Constituição Estadual). Com efeito, imiscuiu-se o Poder Legislativo em matéria tipicamente administrativa, da competência exclusiva do Poder Executivo, nos termos dos incisos II e IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição Estadual.**

DO DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA EQUIDADE DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – SUS

A SMSA em manifestação sobre o Projeto em análise apresentou as seguintes ressalvas:

> *Na RTG da Psicologia:*
>
> *Reconhecer o ônus para a saúde mental inerente às funções de agente de segurança e ocupar-se de mitigar prejuízos para tais servidores é uma iniciativa valorosa. Com relação ao Projeto de Lei 461/2023, teço as considerações que seguem.*
>
> *1.* ***No Art 1º, §3º, lê-se que a coordenação do Programa disporá dos meios já***

existentes na rede pública de saúde.
Quanto a este ponto, ***devemos resgatar a organização da rede de atenção à saúde, os princípios que a regem e os escopo de atuação de seus serviços****.*

A atuação de psicólogos na saúde mental do SUS está nas unidades de saúde e nos CAPS. ***O Programa proposto pelo PL configura atendimento ambulatorial, com psicoterapia individual em prazo indefinido - implantá-lo implicaria criar fluxos novos de atendimento e prioridades diferenciadas, o que certamente feriria o princípio da equidade no SUS. O atendimento psicoterápico é um serviço que, no SUS, tem critérios muito específicos e normalmente ocorre em grupos, que é a estratégia que melhor atende às demandas que são do escopo das unidades de saúde e dos CAPS. Ainda, as unidades de saúde baseiam-se na atuação coletiva/familiar/comunitária, então o cuidado normalmente se amplia à família e outros vínculos significativos do paciente.***

Os agentes de segurança do município já podem contar com atendimento em saúde mental dentro dos critérios dos equipamentos de saúde - atualmente, há 24 psicólogos lotados nas unidades de saúde e 11 psicólogos nos CAPS para tratamento de transtornos mentais graves e álcool e drogas, além de toda equipe multiprofissional.

2. No Art 1º, §3º, lê-se que serão atendidos pelo Programa os servidores que tenham sido submetidos a condições que possam ser classificadas corno de elevada pressão psicológica ou estresse funcional.

O sofrimento psicológico não é um fenômeno exclusivamente individual, e isto é especialmente verdadeiro quando se trata de sofrimento oriundo do ambiente laboral. Um bom programa de cuidado à saúde mental de trabalhadores da segurança pública precisa prever ações de prevenção ao estresse e ao trauma e não só agir depois de uma sintomatologia instalada. Os processos de trabalho podem ser tanto promotores de saúde mental quanto adoecedores, de modo que a condição emocional dos agentes de segurança não sofre influência somente da atividade-fim, mas igualmente da cultura organizacional - levar isso em conta na elaboração de um programa de saúde mental torna-o mais efetivo.

Diante dessas ressalvas, e na condição de Responsável Técnica da Psicologia na Secretaria Municipal de Saúde, manifesto-me pelo veto total ao PL atual e coloco-me à disposição para colaborar em uma possível reelaboração.

Conforme alertado pela SMSA verifica-se que o Projeto prevê que serão utilizados os meios já existentes na Rede Pública de saúde e dos sistemas de saúde. Contudo, a forma para atendimento prevista no PL está em desacordo com a atuação do SUS.

A este respeito prescreve a Constituição Federal:

Art. 196. 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.

No mesmo sentido prevê a Constituição do Paraná:

Art. 167. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à prevenção, redução e eliminação de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde para a

sua promoção, proteção e recuperação.

O art. 196 da CF dispõe sobre a Equidade. Segundo o Ministério da Saúde: "*A promoção da equidade é um dos princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e tem relação direta com os conceitos de igualdade e de justiça social. Orientado pelo respeito às necessidades, diversidades e especificidades de cada cidadão ou grupo social, o princípio da equidade inclui o reconhecimento de determinantes sociais, como as diferentes condições de vida, que envolvem habitação, trabalho, renda, acesso à educação, lazer, entre outros que impactam diretamente na saúde.*"[1]

Diante do exposto, **o Projeto viola o princípio da equidade previsto no art. 196 da Constituição Federal e art. 167 da Constituição do Paraná**.

DA INCONSTITUCIONALIDADE POR VÍCIO FORMAL OBJETIVO - CRIAÇÃO DE DESPESA SEM A RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO, AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DO SEU IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

Mesmo que o vício de iniciativa constatado seja o suficiente para declarar a inconstitucionalidade do Projeto de Lei, igualmente padece de outro vício, cuja natureza é de caráter objetivo.

O estudo de impacto financeiro é requisito instituído pela **Constituição Federal** (ADCT) e deve ser adotado por todos os entes federados, já que se trata de norma de reprodução obrigatória. Logo, sua violação ofende um requisito formal para existência da lei, conforme art. abaixo transcrito:

> *Art. 113. **A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória** ou renúncia de receita **deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro**.*

Dito isto, o Projeto de Lei por não atender os requisitos os estabelecidos na Constituição Federal para elaboração de Leis, está eivado de vício formal objetivo, assim consequentemente é inconstitucional.

Desta forma, a norma impugnada também **é inconstitucional, pois cria despesa sem a respectiva fonte de custeio, violando as regras do art. 167 da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica.**

Isto posto, **o Projeto de Lei nº 461/2023 contraria o princípio da separação e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º, da Constituição Federal**

---

[1] Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/o-que-e-equidade#:~:text=Orientado%20pelo%20respeito%20%C3%A0s%20necessidades,lazer%2C%20entre%20outros%20que%20impactam. Acesso em 09/12/2024.

e art. 7º, da Constituição do Estado do Paraná, incorre em vício de iniciativa, ferindo os incisos II e IV, do art. 66 e inciso VI, do art. 87, ambos da Constituição do Estado do Paraná e incisos II e V, do art. 41, da Lei Orgânica, desrespeita o princípio da equidade do Sistema Único de Saúde – SUS, previsto no art. 196 da Constituição Federal e art. 167 da Constituição do Paraná, cria despesa sem a respectiva fonte de custeio, violando as regras do art. 167 da Constituição Federal, dos arts. 16, 17 e 21 e 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda o art. 135, I e II, da Lei Orgânica, sendo, portanto inconstitucional, razão pela qual deve ser vetado na sua integralidade.

DECISÃO

Pelas razões expostas, **VETO o Projeto de Lei n° 461/2023.**

Encaminhem-se as presentes razões à Câmara Municipal, em 48 (quarenta e oito) horas, nos termos do art. 45, § 1º, da Lei Orgânica de Araucária.

HISSAM HUSSEIN DEHAINI
Prefeito de Araucária

PREFEITURA DE ARAUCÁRIA

OFÍCIO EXTERNO Nº 5819/2024 | PROCESSO Nº 172115/2024

Araucária, 10 de dezembro de 2024.

Ao Senhor
BEN HUR CUSTÓDIO DE OLIVEIRA
DD. Presidente da Câmara
Câmara Municipal de Araucária
Araucária/PR

Assunto: Razões do Veto ao Projeto de Lei nº 461/2023 - PA 163622/24.

Prezado(a),

Encaminhamos o Veto proposto pelo Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 461/2023 de autoria parlamentar, que institui o programa de apoio, avaliação e acompanhamento psicológico dos Agentes de Segurança, vítimas de traumas decorrentes do exercício funcional.

Sendo o que se apresenta para o momento, subscrevemo-nos.

Atenciosamente,

Assinado digitalmente por:
FRANCIELE DE SOUZA METKA GREBOS
044.515.569-88
10/12/2024 11:03:32
Assinatura digital avançada com certificado digital não ICP-Brasil.

FRANCIELE DE SOUZA METKA GREBOS
SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO

ESTE DOCUMENTO FOI ASSINADO EM: 10/12/2024 11:03 -03:00 -03
PARA CONFERÊNCIA DO SEU CONTEÚDO ACESSE https://c.ipm.com.br/p384ab4367a564.
POR FRANCIELE DE SOUZA METKA GREBOS - (044.515.569-88) EM 10/12/2024 11:03

+55 41 3614-1691
smgo@araucaria.pr.gov.br
Rua Pedro Druszcz, 111, 4º Andar - Centro
CEP 83702 080 - Araucária / PR

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARAUCÁRIA
Processo Digital
Comprovante de Abertura do Processo - com validação via QRcode
Código - Processo: 1248467

COMPROVANTE DE ABERTURA

Processo: N° 172129/2024 Cód. Verificador: N3VIMV2F

Requerente:	2074273 - HISSAM HUSSEIN DEHAINI		
CPF/CNPJ:	233.850.819-04		
Endereço:	RUA DR VITAL BRASIL Nº 560	**CEP:**	83.705-174
Cidade:	Araucária	**Estado:**	PR
Bairro:	ESTACAO		
Fone Res.:	(41) 99977-7151	**Fone Cel.:**	(41) 99977-7151
E-mail:	prefeitura@araucaria.pr.gov.br		
Assunto:	CMA - PROCESSO LEGISLATIVO		
Subassunto:	CMA - VETO A PROJETO DE LEI		
Data de Abertura:	10/12/2024 11:05		
Previsão:	11/12/2024		

VERIFIQUE A AUTENTICIDADE COM O QR CODE

Anexos

OFÍCIO_5819_2024.pdf
VETO PA 163622_2024.pdf

Observação

Encaminhamos o Veto proposto pelo Executivo Municipal ao Projeto de Lei nº 461/2023 de autoria parlamentar.

HISSAM HUSSEIN DEHAINI
Requerente

ALESSANDRA PATRICIA SKURA KULIGOVSKI
Funcionário(a)

Recebido