

Porto Alegre, 21 de julho de 2021.

**Orientação Técnica IGAM nº 17958/2021.**

**I.** A Câmara Municipal do Rio Grande formula consulta, ao IGAM, solicitando análise acerca da legalidade e constitucionalidade material e formal do Projeto de Lei Legislativo nº 170, de 2021 que visa a criação do Programa “Resgatando Vidas”, que pretende atuar na prevenção e atendimento, de pessoas com ideação suicida, em situação de vulnerabilidade social, causada por transtornos psicológicos e/ou emocionais, bem como seus familiares..

**II.** Versa o presente expediente acerca de análise aos termos de Projeto de Lei que visa criar programa municipal em prol do combate ao suicídio no âmbito municipal.

Pois bem, primeiramente oportuno alguns comentários. Verifica-se jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a constitucionalidade de leis de iniciativa parlamentar instituindo programas municipais, veja-se:

A criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. [RE 290.549 AgR, rel. min. Dias Toffoli, j. 28-2-2012, 1ª T, DJE de 29-3-2012.]

Quando do julgamento do referido RE 290.549 AgR, em 2012, a Primeira Turma do STF entendeu que a criação, por lei de iniciativa parlamentar, de programa municipal a ser desenvolvido em logradouros públicos não invade esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo.

Vale referir, também o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em seu acórdão - mantido naquele julgamento do STF (RE 290.549 AgR)- entendeu por afastar a inconstitucionalidade dos artigos 1º, 2º e 3º da Lei municipal nº 2.621/98 com base em uma interpretação sistemática desses dispositivos, sob o fundamento de que eles não se relacionam com a matéria de competência reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo afirmado essa Corte que o que ocorreu foi a previsão de um programa social, cuja execução depende de regulamentação a ser, ao seu tempo, implementada.

Cabe trazer à análise da constitucionalidade da presente proposta legislativa analisada, a título de argumentação, o seguinte precedente do STF:

CONSTITUCIONAL. PROTEÇÃO À SAÚDE E A PESSOAS COM DEFICIÊNCIAS. LEI 16.285/2013, DE SANTA CATARINA. ASSISTÊNCIA A VÍTIMAS INCAPACITADAS POR QUEIMADURAS GRAVES. ALEGAÇÕES DIVERSAS DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIOS DE INICIATIVA. INEXISTÊNCIA. OCORRÊNCIA DE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS (ART. 30, V) E DA UNIÃO, QUANTO À AUTORIDADE PARA EXPEDIR NORMA GERAL (ART. 24, XIV, § 1º). 1. Os artigos 1º, 4º, 6º e 7º da lei impugnada não afrontam a regra, de reprodução federativamente obrigatória, que preserva sob a autoridade do chefe do Poder Executivo local a iniciativa para iniciar leis de criação e/ou extinção de Ministérios e órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Mera especificação de quais cuidados médicos, dentre aqueles já contemplados nos padrões nacionais de atendimento da rede pública de saúde, devem ser garantidos a determinada classe de pacientes (portadores de sequelas graves causadas por queimaduras). 2. A cláusula de reserva de iniciativa inscrita no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, por sua vez, não tem qualquer pertinência com a legislação objeto de exame, de procedência estadual, aplicando-se tão somente aos territórios federais. Precedentes. 3. Inocorrência, ainda, de violação a preceitos orçamentários, tendo em vista o acréscimo de despesas públicas decorrentes da garantia de assistência médica especializada a vítimas de queimaduras. Conforme reafirmado pelo Plenário Virtual desta Suprema Corte em sede repercussão geral (ARE 878.911, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJe de 10/10/2016): Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal). 4. Ao dispor sobre transporte municipal, o art. 8º da Lei nº 16.285/2013 do Estado de Santa Catarina realmente interferiu na autonomia dos entes municipais, pois avançou sobre a administração de um serviço público de interesse local (art. 30, V, da CF). Além disso, o dispositivo criou presunção legal de restrição de mobilidade de vítimas de queimaduras graves, distanciando-se do critério prescrito em normas gerais expedidas pela União dentro de sua competência para legislar sobre proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV, e § 1º, da CF). 5. A norma prevista no art. 9º da Lei estadual 16.285/2013 funciona como cláusula de mero valor expletivo, que apenas conecta uma categoria normativa geral, de pessoas com deficiência, com uma classe especial de destinatários sempre caracterizados por incapacidade laboral a pessoas com sequelas graves incapacitantes decorrentes de queimaduras sem que exista qualquer contraste entre as duas disciplinas. 6. Ação direta parcialmente procedente quanto ao art. 8º da Lei 16.285/2013, do Estado de Santa Catarina. (ADI 5293, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/11/2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe263 DIVULG 20-11-2017 PUBLIC 21-11-2017).

Nisso, tem-se identificado na jurisprudência dos tribunais uma interpretação mais aberta e consentânea com a finalidade das normas constitucionais de competência, ficando, principalmente após a decisão-marco do Supremo Tribunal Federal nos autos do Tema de

Repercussão Geral nº 917, em 2016, as interpretações quanto a inconstitucionalidade por vício de iniciativa restritas a previsão do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988 aos casos em que o parlamentar de fato regula matéria referente a organização administrativa e acaba criando atribuições dos órgãos de outro Poder, tais como atribuições para as Secretarias Municipais (além daquelas já existentes), ou interfere na organização de pessoal e infraestrutura do Poder Executivo Municipal.

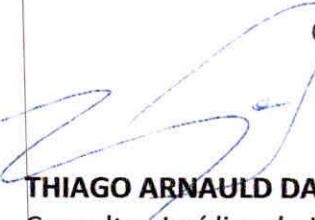
Pois bem, considerando-se isso, olhando-se para a presente proposição analisada temos que ela decai naquilo que o Tema de Repercussão Geral nº 917, referido no parágrafo anterior, considera como restrito ao chefe do Executivo legislar vide art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, pois acaba criando atribuições aos órgãos de outro Poder, tais como atribuições para as Secretarias Municipais (além daquelas já existentes), como faz especificamente o art. 3º e o § 1º do art. 6º e o art. 7º projetados que vinculam a realização do programa a ser instituído à Secretaria de Município da Saúde.

Assim como o faz o art. 6º caput do projeto em que se está disposto que será criada uma “Equipe Técnica Multidisciplinar, com Servidores da Estrutura Administrativa do Município” que acaba interferindo na organização de pessoal e infraestrutura do Poder Executivo Municipal, causando, então, quebra a reserva de administração e quebra ao princípio constitucional da separação de poderes.

Para viabilidade, então, da proposição ser originária por vereador necessário se conferir meramente caráter geral ao programa criando-o, tão somente, e instituindo as suas diretrizes e objetivos deixando a parte de consecução para a convencionalidade de aplicabilidade e regulamentação de responsáveis pelo Executivo. Logo, necessário retirar-se todos os dispositivos informados do texto projetado, sob pena de inconstitucionalidade.

III. Portanto e pelo exposto, verifica-se que é viável a propositura da presente proposição, por vereador, desde que ajustados os dispositivos citados, pois caso contrário decaise em vício de iniciativa e há inviabilidade de trâmite legislativo da proposta analisada.

O IGAM permanece à disposição.

  
**THIAGO ARNAULD DA SILVA**  
Consultor Jurídico do IGAM  
OAB/RS Nº 114.962

  
**EVERTON MENEGAES PAIM**  
Consultor Jurídico do IGAM  
OAB/RS 31.446