Câmara Municipal de Rio Branco
08
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

PARECER N. 193/2025
PROJETO DE LEI N. 56/2025
ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 56/2025, que "Institui a Rede Municipal de Apoio à Vida - RMAV, com foco na prevenção de suicídio e promoção da saúde mental em Rio Branco, Acre, e dá outras providências".

PROJETO DE LEI N. 56/2025. INSTITUIÇÃO DA REDE MUNICIPAL DE APOIO À VIDA (RMAV). EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGALIDADE. SUGESTÃO DE EMENDAS. POSSIBILIDADE.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 56/2025, que "Institui a Rede Municipal de Apoio à Vida - RMAV, com foco na prevenção de suicídio e promoção da saúde mental em Rio Branco, Acre, e dá outras providências".

Constam dos autos projeto de lei, justificativa, despacho da Diretoria Legislativa, despacho da Presidência com a admissibilidade do projeto e encaminhando os autos à Procuradoria Legislativa.

Projeto recebido em 29 de maio de 2025.

A proposição legislativa visa instituir a Rede Municipal de Apoio à Vida (RMAV), com a finalidade de prevenir o suicídio e promover a saúde mental. Para tanto, estabelece um conjunto de objetivos e instrumentos, como a ampliação do acesso a serviços de apoio psicológico, a capacitação de profissionais, a realização de campanhas de conscientização e a criação de Centros de Apoio à Vida (CAVs), de um canal telefônico de atendimento 24 horas e de núcleos de apoio emocional nas escolas.

A justificativa anexa ao projeto fundamenta a iniciativa na crescente preocupação com a saúde mental da população, destacando dados alarmantes sobre o aumento de casos de suicídio e de violência autoprovocada no Estado do Acre e, em especial, no Município de Rio Branco. Salienta, ainda, a vulnerabilidade da população em situação de rua e a necessidade de políticas públicas integradas que articulem as áreas da saúde, educação e assistência social.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

A matéria versada no Projeto de Lei n. 56/2025, que busca instituir uma política pública municipal de prevenção ao suicídio e promoção da saúde mental, enquadra-se na competência legislativa do Município. A Constituição Federal, em seu art. 23, inciso II, estabelece ser de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios "cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência". O art. 30, incisos I e II, da Carta Magna, atribui aos Municípios a competência para "legislar sobre assuntos de interesse local" e "suplementar a legislação federal e a estadual no que couber", o que inequivocamente abrange a criação de programas e políticas de saúde voltadas para a realidade local.

Câmara Municipal de Rio Branco
09
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

Em âmbito estadual, a Constituição do Estado do Acre, em seus arts. 179 e 180, dispõe sobre o dever do Estado de promover ações e serviços de saúde, integrando-os em uma rede regionalizada e hierarquizada que constitui o Sistema Único de Saúde (SUS), em articulação com os Municípios. O art. 22, inciso VII, da Constituição Estadual, reitera a competência municipal para "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviço de atendimento à saúde da população".

A Lei Orgânica do Município de Rio Branco consolida essa competência, estabelecendo em seu artigo 10, inciso I, a prerrogativa de "legislar sobre assuntos de interesse local", e no inciso VII, a de "prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população". De forma ainda mais específica, o art. 117 da Lei Orgânica define que "a saúde de todos os munícipes é dever do poder público, assegurada mediante políticas sociais e econômicas, educacionais e ambientais que visem a eliminação do risco de doenças e outros agravos". O art. 120 da mesma lei elenca, entre as atribuições do Município no âmbito do SUS, "planejar, organizar, gerir, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde".

Dessa forma, a criação de uma rede municipal de apoio à vida, focada na saúde mental e na prevenção do suicídio, é matéria de manifesto interesse local, inserindo-se plenamente na esfera de competência legislativa do Município de Rio Branco.

2.2. Iniciativa

Em regra, a matéria não se insere no rol de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, conforme disposto nos artigos 36 e 58 da Lei Orgânica do Município. Contudo, alguns dispositivos do projeto de lei, ao detalharem a estrutura e o funcionamento de órgãos e serviços da administração municipal, tangenciam a competência exclusiva do Prefeito para dispor sobre a organização e o funcionamento da administração. Tais pontos serão analisados em detalhe no mérito, com sugestões de emendas para sanar os vícios parciais.

2.3. Espécie normativa

Na epígrafe da proposição consta "Projeto de Lei Complementar". No entanto, a matéria que o projeto veicula não está elencada no rol taxativo do art. 43 da Lei Orgânica do Município, que exige quórum de maioria absoluta para aprovação de lei complementar. A criação de políticas públicas de saúde é matéria a ser tratada por meio de lei ordinária. Trata-se de um erro material que deve ser corrigido, adequando-se a epígrafe para "Projeto de Lei".

2.4. Mérito

O mérito do Projeto de Lei n. 56/2025 é louvável, pois busca enfrentar um grave problema de saúde pública, em consonância com os princípios do Sistema Único de Saúde (SUS) e com o direito fundamental à saúde, previsto no artigo 196 da Constituição Federal. A proposta de uma abordagem intersetorial e de fortalecimento da rede de atenção psicossocial alinha-se às diretrizes da Lei Federal n. 10.216/2001, que dispõe sobre a proteção e os direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais e redireciona o modelo assistencial em saúde mental.

Não obstante, para garantir a plena constitucionalidade e a adequação do projeto ao ordenamento jurídico e às boas práticas de técnica legislativa, são necessárias as seguintes adequações:

- **Epígrafe da proposição**: Conforme analisado no item 2.3, o projeto foi nominado como "PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR". Recomenda-se a correção para "PROJETO DE LEI", em conformidade com a natureza da matéria.

Câmara Municipal de Rio Branco
Est. do Acre
PROCURADORIA JURÍDICA

- **Ementa**: Recomenda-se a supressão da expressão "e dá outras providências", pois não se constatam as hipóteses do art. 5º, parágrafo único, do Decreto n. 12.002/2024.

- **Preâmbulo**: Sugere-se a adequação do preâmbulo ao formato de projeto de lei.

- **Arts. 2º e 4º**: Estes dispositivos, ao determinarem a composição da rede com "ações integradas das secretarias municipais" e ao criarem estruturas específicas como "Centros de Apoio à Vida (CAVs)", "Canal telefônico 24h [...] vinculado à Secretaria Municipal de Saúde" e "Núcleos de apoio emocional nas escolas", interferem na organização administrativa do Poder Executivo. Tal matéria é de iniciativa privativa do Prefeito, nos termos do art. 36, III, da Lei Orgânica ("criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública Municipal"). Para sanar o vício de iniciativa, sugere-se a substituição por uma redação de caráter mais programático e geral, que estabeleça as diretrizes da política sem imiscuir-se na estrutura interna do Executivo. Propõe-se, assim, a seguinte redação:

> Art. 2º A RMAV será implementada por meio de ações intersetoriais, com a articulação entre as políticas de saúde, educação e assistência social, e poderá contar com parcerias com instituições da sociedade civil."
>
> Art. 4º A RMAV será implementada por meio dos seguintes instrumentos, a serem regulamentados e estruturados pelo Poder Executivo:
>
> I – disponibilização de espaços para acolhimento e suporte psicossocial, com equipes multiprofissionais;
>
> II – manutenção de canais de comunicação para acolhimento e orientação;
>
> III – elaboração de protocolos de atendimento integrado em situações de risco;
>
> IV – promoção de ações de apoio emocional no ambiente escolar."

- **Art. 5º**: Este dispositivo possui natureza meramente autorizativa, ao dispor que "Fica autorizada a celebração de convênios...". Conforme já consolidado no Parecer n. 318/2020 desta Procuradoria, leis com conteúdo meramente autorizativo são materialmente inócuas e formalmente inconstitucionais quando versam sobre matérias de gestão administrativa, cuja competência já é do Poder Executivo. Tais proposições, que na essência são sugestões de interesse público, devem ser veiculadas por meio de Indicação, conforme o art. 113 do Regimento Interno desta Casa:

> Art. 113 – Indicação é a proposição escrita pela qual o Vereador sugere medidas de interesse público aos poderes competentes.

Dessa forma, recomenda-se a supressão integral do art. 5º do projeto.

- **Art. 6º**: Recomenda-se que seja suprimido do art. 6º do projeto, pois fere o princípio da separação de poderes ao fixar prazo para regulamentação do projeto pelo Poder Executivo. Corroborando este entendimento, colaciono:

> EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. *Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito.*

Câmara Municipal de Rio Branco
11
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. 3. **É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder**. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente.
(STF, ADI 179, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 27-03-2014 PUBLIC 28-03-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00025)

Decisão
[...]

Ademais, verifica-se que o Tribunal de origem julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, apenas para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo que estabelece prazo de 90 (noventa) dias para a regulamentação da norma pelo Poder Executivo. A propósito, veja-se trecho do acórdão recorrido (fls. 58-59, Vol. 10):

"Outrossim, o art. 4º da lei em análise também deve ser declarado inconstitucional na parte em que fixa prazo determinado para que o Poder Executivo regulamente a lei, uma vez que tal fixação representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Desse modo, deve ser reconhecido vício de inconstitucionalidade parcial do aludido dispositivo que tem a seguinte redação: Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação, eis que por meio de sua redação o legislador municipal invadiu o âmbito das atribuições do Poder Executivo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 5º, da Constituição Paulista.

Câmara Municipal de Rio Branco
12
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

De fato, na ADI nº 2020282-35.2017.8.26.0000 este C. Órgão Especial, por maioria de votos, adotou entendimento segundo o qual a imposição de que o Executivo regulamente certa norma dentro de um prazo rígido representa indevida interferência no juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo".

O Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento da ADI 179/RS, de relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI, DJe de 28/3/2014, fixou entendimento segundo o qual é vedado ao Poder Legislativo fixar prazo para que o Executivo edite normas legais ou regulamentadoras. Eis a ementa do paradigma:

"Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente".

Por pertinente, cite-se o seguinte trecho do voto proferido pelo Ilustre Min. DIAS TOFFOLI, nos autos da ADI 179/RS:

"A questão maior que ora se apresenta em debate é o limite do poder constituinte decorrente na conformação da estrutura organizacional do ente federado.

Câmara Municipal de Rio Branco
13
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

Alega o requerente que a Assembleia Legislativa, ao condensar diversos dispositivos na parte transitória da Constituição estadual, teria criado verdadeiro plano de governo, dirigido ao Poder Executivo, estabelecendo prazo para o encaminhamento de proposições legislativas sobre assuntos diversos, muitos deles, inclusive, de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Teria, ademais, determinado a prática de atos administrativos materiais em certo período de tempo, em violação do postulado da separação dos Poderes.

Com efeito, assiste razão ao autor.

Sabe-se que o Poder Legislativo estadual, imbuído da função de constituinte secundário/condicionado, conformado pelas diretrizes principiológicas da Lei Fundamental, pôde (e ainda pode, por meio de emenda), durante a elaboração da Constituição do Estado, realizar a estruturação do ente federado, definindo-lhe os contornos fundamentais.

Contudo, a legitimidade de conformação dada ao referido Poder está cingida pela reserva de atribuições e competências próprias de cada Poder postas na Constituição Federal, à qual, por ser dotada de soberania, cabe definir, de modo peculiar, no Estado brasileiro, o delineamento da divisão dos poderes (funções) e suas interações (independência e harmonia).

Ora, muito embora a Constituição, consoante o comando do caput do art. 25 da Carta de 1988, tenha deferido aos estados o poder de se auto-organizarem e de se regerem pelas suas próprias constituições, o poder constituinte decorrente encontra limites nos princípios estabelecidos na Carta Federal. Nesse sentido, também, é o teor do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

"Art. 11 – Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta."

Com efeito, a Carta da República positivou o princípio da separação dos Poderes, nos termos do seu art. 2º ("são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário"), conferindo-lhe delineamentos próprios, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados da Federação. A propósito, salutar a transcrição de trecho memorável do voto proferido pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence:

"Não há dúvida de que o princípio da separação e independência dos Poderes – instrumento que é da limitação do poder estatal –, constitui um dos traços característicos do Estado Democrático de Direito.

Mas, como a pouco assinalava neste mesmo voto, é princípio que se reveste, no tempo e no espaço, de formulações distintas nos múltiplos ordenamentos positivos que, não obstante a diversidade, são fiéis aos seus pontos essenciais.

Por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em princípio constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República" (ADI nº 98/MT, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31/10/97).

Câmara Municipal de Rio Branco
14
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

Nesses termos, conforme consolidada jurisprudência desta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo vedado aos estados criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº 1.905/RS-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 5/11/04; ADI nº 3.046/SP; Min. Rel. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/5/04; ADI nº 2.911/ES, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 2/2/07).

A Carta Política, ao estabelecer a competência de cada um dos poderes instituídos, confiou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública".

Nesse contexto, verifica-se que o acórdão recorrido não se afastou da jurisprudência desta CORTE.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.

Publique-se.

Brasília, 27 de março de 2019.

Ministro Alexandre de Moraes

Relator
(STF, RE 1193320 / SP, Decisão monocrática, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 27/03/2019, Publicação DJe-066 DIVULG 02/04/2019 PUBLIC 03/04/2019)

- **Artigo 7º (duplicidade)**: O projeto apresenta dois artigos com a numeração "Art. 7º", o que constitui erro de técnica legislativa. Recomenda-se a renumeração dos artigos finais. O primeiro "Art. 7º", que atribui o nome de "Lei Ofélia Contreiras" à norma, deve ser mantido, com a seguinte redação:

> Art. 7º Dá-se a esta Lei o nome de "Lei Ofélia Contreiras".

O segundo "Art. 7º", que trata da vigência, deve ser o último artigo do projeto, renumerado.

Por fim, recomenda-se a observância do art. 12, X, do Decreto n. 12.002/2024.

Com as emendas sugeridas, a proposição se adequa aos preceitos constitucionais e legais, preservando sua finalidade de instituir uma importante política pública de saúde mental no Município.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

Com as alterações propostas, o projeto adquire um caráter eminentemente programático. A instituição da Rede Municipal de Apoio à Vida (RMAV), nos moldes sugeridos, estabelece diretrizes e objetivos, mas não cria, por si só, despesa obrigatória e imediata para o Poder Público. A efetiva implementação das ações e a criação das estruturas dependerão de planejamento e dotação orçamentária específica por parte do Poder Executivo, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), respeitando, assim, as normas da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Câmara Municipal de Rio Branco
15
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexiste óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 56/2025, com as emendas sugeridas.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Saúde e Assistência Social e na Comissão de Educação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 18 de junho de 2025.

Renan Braga e Braga
Procurador

MUNICÍPIO DE RIO BRANCO
ESTADO DO ACRE

CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL

Câmara Municipal de Rio Branco
16
PROCURADORIA JURÍDICA
Est. do Acre

PROJETO DE LEI N° 56/2025

ASSUNTO: PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N. 56/2025, QUE "INSTITUI A REDE MUNICIPAL DE APOIO À VIDA - RMAV, COM FOCO NA PREVENÇÃO DE SUICIDIO E PROMOÇÃO DA SAÚDE MENTAL EM RIO BRANCO, ACRE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS".

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 193/2025, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões.

Rio Branco-AC, 23 de junho de 2025.

Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

_____/_____/2025

COORDENADORIA DE COMISSÕES