

PARECER N. 288/2025

PROJETO DE LEI N. 122/2025

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 122/2025, que "Dispõe sobre a assistência às famílias que sofreram perda gestacional/neonatal no Município de Rio Branco, Acre, e dá outras providências".

PROJETO DE LEI N. 122/2025. PROGRAMA "MÃES DE ANJOS". ASSISTÊNCIA SOCIAL E SAÚDE PÚBLICA. ART. 23, II, E ART. 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. COMPETÊNCIA MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA ÓRGÃOS PÚBLICOS. SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei n. 122/2025, que "Dispõe sobre a assistência às famílias que sofreram perda gestacional/neonatal no Município de Rio Branco, Acre, e dá outras providências".

Constam dos autos projeto de lei, justificativa, despacho da Diretoria Legislativa e despacho da Presidência, a qual, após análise de admissibilidade, remeteu a proposição a esta Procuradoria Legislativa.

Projeto recebido em 22 de agosto de 2025.

O projeto em análise objetiva instituir o Programa "Mães de Anjos", com a finalidade de fornecer apoio emocional, psicológico e social às famílias que vivenciaram a experiência da perda gestacional ou neonatal. A proposição estabelece que o programa será implementado por meio de parcerias entre a Secretaria Municipal de Saúde e outras entidades, e determina que o Município deverá prover os recursos humanos necessários para sua execução.

É o necessário a relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Competência legislativa

O Projeto de Lei n. 122/2025 insere-se no exercício da competência legislativa atribuída aos Municípios pela Constituição Federal, pela Constituição do Estado do Acre e pela Lei Orgânica do Município de Rio Branco. A matéria versada, qual seja, a instituição de um programa municipal de assistência em saúde e social voltado ao amparo de famílias em situação de luto gestacional e neonatal, qualifica-se como de **interesse local** e, simultaneamente, como **suplementar** à legislação federal e estadual, em conformidade com o disposto no **art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal**, e no **art. 10, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco**. Adicionalmente, a saúde e a assistência social são matérias de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



dos Municípios, conforme o **art. 23, inciso II, da Carta Magna**, o que reforça a legitimidade do Município para legislar sobre o tema, visando atender às peculiaridades e necessidades de sua população.

Lei Orgânica do Município de Rio Branco. Art. 10 - Além da competência em comum com a União e o Estado, prevista no art. 23 da Constituição da República, ao Município compete prover tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe entre outras, as seguintes atribuições:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

A proposição legislativa em análise está em plena consonância com os princípios que regem o Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente no que tange à descentralização político-administrativa e à integralidade da assistência, com prioridade para as atividades de apoio psicológico e social, conforme preceitua o **art. 198 da Constituição Federal**. Ao instituir um programa que visa fortalecer o amparo psicossocial, por meio da articulação entre saúde e assistência, o Município de Rio Branco exerce sua competência para organizar e prestar serviços públicos de saúde e assistência de interesse local, em cooperação técnica e financeira com a União e o Estado, nos termos do **art. 30, inciso VII, da Constituição Federal**, e do **art. 10, inciso VII, da Lei Orgânica**.

2.2. Iniciativa

No que concerne à iniciativa para a propositura do projeto de lei, observa-se que, embora a criação de programas de saúde e assistência seja matéria de competência concorrente entre os Poderes, o texto da proposição, em sua redação original, avança sobre matérias cuja iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo.

O projeto, ao estabelecer em seu **art. 3º** que o programa "será implementado por meio de parcerias entre a Secretaria Municipal de Saúde e outras entidades", interfere diretamente na organização e no funcionamento da administração municipal, definindo atribuições para órgãos específicos.

Tal detalhamento de atribuições de órgãos por lei de iniciativa parlamentar configuraria vício de iniciativa, por invasão da competência privativa do Prefeito, conforme disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal, art. 36, inciso III, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco, e no art. 54, § 1º, inciso VI, da Constituição do Estado do Acre. O Supremo Tribunal Federal já pacificou o entendimento de que leis de iniciativa parlamentar que disponham sobre atribuições de órgãos da Administração Pública são formalmente inconstitucionais, por violação ao princípio da separação dos poderes.

Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte. (...) 3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, 1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual. 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: "**Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que**

disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal)."

(ADI 3981, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 15/04/2020)

Para sanar o vício de iniciativa, recomenda-se a alteração da redação dos dispositivos que impõem obrigações específicas à estrutura administrativa, de modo que estabeleçam diretrizes gerais para o programa, sem impor um arranjo organizacional específico, preservando a discricionariedade do Poder Executivo para regulamentar a matéria.

Em suma, embora a criação de um programa seja uma inovação normativa válida, a imposição de atribuições específicas a órgãos da administração municipal por parte do Legislativo configura vício de iniciativa, o qual necessita de correção.

2.3. Espécie normativa

Quanto à espécie normativa eleita, o projeto de lei ordinária mostra-se adequado, uma vez que a matéria tratada não está reservada à categoria de lei complementar, conforme o rol taxativo previsto no art. 43, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Rio Branco.

2.4. Mérito

O Projeto de Lei n. 122/2025 visa instituir o Programa "Mães de Anjos", com foco no apoio emocional e psicológico a famílias que enfrentam a perda gestacional ou neonatal. A justificativa apresentada pelo proponente destaca o profundo e duradouro impacto psicológico dessa experiência, bem como a necessidade de uma abordagem compassiva e especializada para o acolhimento dessas famílias. O mérito da proposição reside na sua sensibilidade e na sua abordagem humanizada, fortalecendo a articulação entre as políticas de saúde e de assistência social para atender a uma demanda social relevante, porém muitas vezes invisibilizada.

Os objetivos previstos no **art. 2º** do projeto, como o fornecimento de apoio emocional, orientação social e a promoção de ações de conscientização, são fundamentais para a criação de uma rede de amparo que contribua para a saúde mental e o bem-estar das famílias enlutadas. A iniciativa alinha-se aos preceitos da Constituição Federal que consagram a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), a saúde como direito de todos e dever do Estado (art. 196) e a especial proteção à família (art. 226). A proposta, ao promover o acolhimento em um momento de extrema vulnerabilidade, contribui para a efetivação de direitos fundamentais no âmbito municipal.

2.5. Adequação orçamentário-financeira

O projeto de lei, em sua formulação original, pode gerar despesas para o Município sem a devida previsão orçamentária. O **art. 5º** da proposta impõe ao Município o dever de "fornecer recursos humanos necessários para a implementação e manutenção do Programa", o que, ao criar ou expandir uma ação governamental, configura uma potencial despesa obrigatória de caráter continuado, nos termos do § 1º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal despesa é aquela que se estende por mais de dois exercícios. A ausência de demonstração (sequer alegação) de que o atual quantitativo de servidores é suficiente para arcar com as obrigações previstas no projeto reforça a necessidade de observância rigorosa das exigências legais.

Contudo, a proposição não foi instruída com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de sua vigência e nos dois subsequentes, nem com a declaração do ordenador de despesa de sua compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA LEGISLATIVA



Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tampouco foi demonstrada a origem dos recursos para seu custeio ou a comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, devendo ser compensada pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, conforme exigido pelo art. 17 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

A ausência de tais requisitos constitui um vício material que impede a tramitação da matéria em sua forma atual. Para sanar essa irregularidade, recomenda-se que a redação do dispositivo seja alterada, de modo a condicionar a execução do programa à existência de dotação orçamentária própria, sem criar uma obrigação de despesa imediata e desprovida de lastro financeiro. A sugestão de substitutivo anexa contempla essa adequação, transformando a imposição de despesa em uma norma de caráter programático.

2.6. Técnica legislativa

Com o intuito de adequar o projeto às recomendações feitas nos itens 2.2 e 2.5, bem como às regras de técnica legislativa previstas na Lei Complementar n. 95/1998 e no Decreto n. 12.002/2024, sugerimos a proposição do substitutivo em anexo. A nova redação busca sanar os vícios de iniciativa e de natureza orçamentário-financeira, além de aprimorar a clareza, a precisão e a ordem lógica dos dispositivos, conferindo maior segurança jurídica à norma.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que inexiste óbice jurídico para a aprovação do Projeto de Lei n. 122/2025, na forma do substitutivo sugerido.

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 Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 29 de agosto de 2025.

Renan Braga e Braga
Procurador

SUGESTÃO DE SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N. 122/2025

Institui o Programa Municipal "Mães de Anjos", de assistência às famílias que sofreram perda gestacional ou neonatal no Município de Rio Branco.

O Prefeito do Município de Rio Branco - Acre

Faço saber que a Câmara Municipal de Rio Branco aprovou e eu sanciono a seguinte Lei.

Art. 1º Fica instituído o Programa Municipal "Mães de Anjos", destinado a oferecer acolhimento e assistência às famílias residentes no Município de Rio Branco que vivenciaram a perda gestacional, o natimorto ou a perda neonatal.

Art. 2º O Programa Municipal "Mães de Anjos" possui os seguintes objetivos:

I - oferecer acolhimento e suporte emocional e psicológico às famílias enlutadas, por meio de profissionais capacitados;

II - orientar as famílias sobre seus direitos e sobre os serviços de saúde e de assistência social disponíveis na rede pública municipal;

III - promover ações de conscientização e sensibilização da sociedade sobre o luto gestacional e neonatal, visando combater o estigma e fomentar a empatia; e

IV - incentivar a criação de grupos de apoio e outras formas de suporte mútuo entre as famílias que compartilham a mesma experiência.

Art. 3º Caberá ao Poder Executivo regulamentar esta Lei, definindo os órgãos da administração pública municipal responsáveis pela execução do Programa e as diretrizes para a celebração de parcerias com entidades da sociedade civil, universidades e outras instituições que possam colaborar com os objetivos do programa.

Art. 4º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



**CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL**



PROJETO DE LEI Nº 122/2025

ASSUNTO: PARECER SOBRE O PROJETO DE LEI N. 122/2025, QUE “DISPÕE SOBRE A ASSISTÊNCIA ÀS FAMÍLIAS QUE SOFREM PERDA GESTACIONAL/NEONATAL NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO, ACRE, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

DESPACHO DA PROCURADORA-GERAL

Aprovo o Parecer de nº. 288/2025, de lavra do Procurador Renan Braga e Braga, por seus próprios fundamentos.

Remetam-se os autos à Coordenadoria de Comissões.

Rio Branco-AC, 29 de agosto de 2025.


Evelyn Andrade Ferreira
Procuradora-Geral
Matrícula 11.144

RECEBIDO EM

____/____/2025

**COORDENADORIA DE
COMISSÕES**