

Porto Alegre, 30 de outubro de 2025.

Orientação Técnica IGAM nº 22.391/2025.

I. O Poder Legislativo de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação técnica acerca da constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei nº 194, de iniciativa de vereador, que visa instituir o Programa Municipal “Cuidando de Quem Cuida”, destinado à atenção, orientação e apoio psicossocial a mães, pais e responsáveis atípicos de crianças e adolescentes com Síndrome de Down, Transtorno do Espectro Autista (TEA), doenças raras, Transtorno do Déficit de Atenção com Hiperatividade (TDAH) e dislexia.

II. Análise técnica

Deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, Constituição da República). Além disso, é de competência comum dos entes federativos proporcionar os meios de acesso à educação e à cultura, e combater as causas e fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, V e X, Constituição da República).

Quanto à matéria telada, importa registrar que a proposição está de acordo com o que dispõem as normas federais, quanto ao direito das pessoas com deficiência, e materializa preceitos que guardam relação de nexo e uma pertinência com essas normas, como a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que “Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)”, bem como lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, a Lei Berenice Piana, que homenageia a ativista com mesmo nome, mãe de filho com TEA.

Ultrapassados os apontamentos iniciais, passa-se à análise.

Sob a ótica da iniciativa legislativa:

Não obstante se verifique competência legislativa ao Município para dispor sobre o tema, o Projeto de Lei em análise, apresenta, quanto ao exercício de sua iniciativa, obstáculo constitucional para a sua apreciação legislativa, na medida em que interfere no funcionamento do Poder Executivo, estabelecendo atribuições a órgão da administração pública.

O assunto, em comento, segundo o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, destacando-se a decisão exarada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida, de forma geral, deve ser analisado sob a perspectiva de que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é de iniciativa privativa do Prefeito quando se relacionar às hipóteses associadas ao § 1º do art. 61 da Constituição Federal, para o Presidente da República.

Deste modo, conclui-se que as medidas pretendidas não podem recair sobre servidores (cargos, carreira, remuneração), sobre fixação atribuições ou produzir interferência no funcionamento (serviços) do Poder Executivo e nas condições de governabilidade local (princípio constitucional da separação de poderes).

No que concerne aos programas governamentais, a Constituição Federal no art. 165 indica que os programas governamentais devem compor o orçamento público, interligando as leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Desta forma, observa-se que o Programa somente será viável se integrar as **leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual**, pois disso depende técnica e legalmente a sua execução. Assim, no ano em curso a implementação de assistência às famílias, deverá a Prefeita encaminhar projeto de lei para a Câmara visando alterar as leis do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual em vigor.

Neste sentido, a matéria não tem sintonia com a tese 917 definida pelo STF no julgamento do RE 878.911, em regime de repercussão geral.

Devido à importância do tema, aventa-se a possibilidade instituí-la na forma de política pública, desta forma o PL deverá ser reanalisado pela Parlamentar, excluindo os termos que criam atribuições ao Poder Executivo.

Cabe lembrar que políticas públicas não têm “muros”, ou seja, a partir do fato de um tema ser alçado à condição de ser tratado como política pública, ela passa a ser direcionado a todos as pessoas e instituições, com tratamento de prioridade, pelo governo, que passará a desenvolver programas e ações, dentro de um processo de decisão, com a participação da sociedade, a partir de premissas constitucionalmente previstas, voltadas para a afirmação dos princípios estabelecidos.

É indispensável, assim, que os objetivos do plano sejam factíveis e que as prioridades sejam identificadas claramente, por meio de um amplo debate local, para que não se constituam em meros discursos. Quando se anuncia um plano de ações governamentais, o que se define é um compromisso legal (porque constará em lei) político-programático, sujeito,

inclusive, ao controle social e técnico de sua execução e dos resultados que serão gerados, tudo com ampla e absoluta transparência.

Neste sentido, para que o projeto de lei apresentado possa adquirir viabilidade, recomenda-se seu posicionamento enquanto política pública. Ou, ainda, que seja inserindo o critério na lei que dispõe sobre a política de incentivo ao desenvolvimento econômico e social do município.

Buscando auxiliar a parlamentar, sugere-se a articulação do texto nos seguintes termos, que deverá ser avaliado e redigido conforme a necessidade local, caso entenda-se pela instituição de política pública:

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº __, DE __ DE _____ DE 2025

Estabelece diretrizes para ações que visem à ____ no âmbito do Município de _____.

Art. 1º. Ficam instituídas as diretrizes para ações que visem à ____ no âmbito do Município de _____.

Art. 2º. São diretrizes das ações referidas no art. 1º desta Lei:

- I – promoção da dignidade das pessoas ____;
- II - acesso à informação e à educação sobre ____;
- III- promoção e a realização de campanhas educativas de ____;
- IV - promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, para a sistematização de dados, a serem unificados no âmbito do município de _____, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas;
- V- capacitação permanente dos profissionais de saúde, educação, assistência social quanto às questões concernentes à ____;
- (...)

Art. 3º. As ações descritas nesta lei poderão ser realizadas pelo poder público, por instituições de ensino, entidades representativas de classe e pelas organizações da sociedade civil isoladamente ou em parceria.

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

III. Conclusão.

Diante do exposto, conclui-se que o texto projetado adentra em seara da competência privativa do Prefeito, ao determinar conduta administrativa ao Poder Executivo para consecução do objeto colimado, portanto inviável por ignição parlamentar. Somente sendo possível a readequação como Indicação e sendo encaminhado ao Prefeito, nos termos regimentais.

Em outro giro, como solução, sugere-se sua rearticulação através instituição de política pública, nos termos indicados no item II desta orientação técnica.

Outra recomendação, ainda por conta da importância do tema e de sua relevância social, é o encaminhamento da matéria, a título de sugestão, pela Câmara Municipal, ao Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho de Direitos das pessoas com deficiência se houver no município, para que estes promovam estudo técnico, a fim de verificar a viabilidade do programa proposto.

O IGAM permanece à disposição.



KEITE AMARAL

Advogada, OAB/RS nº 102.781

Consultora do IGAM



ANDRÉ LEANDRO BARBI DE SOUZA

Advogado inscrito na OAB/RS sob o nº 27.755

Sócio-Diretor do IGAM