



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO N. 198/2025

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, Projeto de Lei de iniciativa parlamentar que cria o Programa Permanente de Saúde Mental para Guardas Municipais de Porto Alegre.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria.

Em síntese, é o relatório.

No que concerne à competência material e legislativa, o Município possui, nos termos do artigo 30, incisos I e VII da Constituição Federal, competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para prestar serviços de atendimento à saúde da população. A saúde mental dos servidores da Guarda Municipal configura matéria de interesse local e relaciona-se, também, à saúde da população, ainda que direcionada a um grupo específico de servidores.

Quanto à iniciativa, a criação de programas municipais voltados ao bem-estar e à saúde dos servidores públicos, como regra geral, não encontra óbice constitucional quando proposta pelo Poder Legislativo, desde que não interfira na organização administrativa do Executivo nem crie atribuições específicas para órgãos da Administração Pública.

O projeto em análise, em seus artigos 1º, 2º e 3º, estabelece a criação do programa, seus objetivos e as ações que o compõem, sem adentrar necessariamente na esfera administrativa do Executivo ou impor métodos específicos de execução. Ao criar um programa permanente de saúde mental, o legislador atua, assim, dentro de sua competência propositiva de políticas públicas, sem ferir o núcleo essencial do princípio da separação dos poderes.

Contudo, o artigo 4º do PL suscita dúvida quanto à sua constitucionalidade, por possível violação ao princípio da reserva da administração. Ao determinar que "A Secretaria Municipal de Segurança (SMSeg) deverá realizar anualmente uma programação com ações na área da saúde mental", o dispositivo pode ser interpretado como uma ingerência na autonomia administrativa do Poder Executivo, ao impor obrigação específica a órgão da administração pública municipal.

O princípio da reserva da administração, embora não explicitamente previsto no texto constitucional, decorre do princípio da separação dos poderes (art. 2º, CF) e reserva ao Poder Executivo a competência exclusiva para dispor sobre sua organização e funcionamento interno.

No caso em análise, é questionável se a determinação de realização anual de uma programação específica pela SMSeg configura mera orientação programática ou se representa efetiva interferência na autonomia administrativa do Executivo. A redação imperativa ("deverá realizar") sugere uma obrigação de fazer, o que poderia caracterizar a violação ao princípio da reserva da administração, na medida em que se cria obrigação ao Poder Executivo de adotar determinadas ações administrativas, mobilizando Secretarias do Município, seus órgãos e servidores, conforme já decidiu o STF:

“O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. (...) Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgride o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultravires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. (STF – Tribunal Pleno. ADI-MC n.º 2.364/AL. DJ de 14/12/2001, p. 23. Rel. Min. CELSO DE MELLO).”

A reserva da administração representa, assim, um princípio fundamental no Direito Constitucional brasileiro, emergindo diretamente do postulado da separação dos poderes. Este princípio estabelece uma proteção às competências próprias do Poder Executivo, criando uma esfera de atuação que não pode ser invadida pelos demais poderes, especialmente pelo Legislativo.

Embora sua importância seja inquestionável, os contornos exatos da reserva administrativa ainda carecem de definição precisa tanto na doutrina quanto na jurisprudência. O Supremo Tribunal Federal vem construindo, através de suas decisões, os limites deste princípio, analisando caso a caso as situações que podem ou não configurar violação à competência do Executivo.

Um exemplo prático desta construção jurisprudencial diz respeito à criação de programas municipais^[1]. O entendimento consolidado indica que a mera instituição de um programa por iniciativa parlamentar não configura, automaticamente, invasão da competência do Executivo. No entanto, esta permissão não é irrestrita. O Legislativo encontra claras limitações quando se trata de aspectos organizacionais da Administração Pública.

Neste sentido, são vedadas as iniciativas parlamentares que pretendam criar órgãos do Executivo, modificar sua estrutura ou alterar as atribuições de Secretarias e demais entidades administrativas. A lógica por trás desta restrição é preservar a autonomia do Poder Executivo na organização e gestão da máquina administrativa, permitindo que este possa exercer suas funções constitucionais de forma independente e eficiente.

As leis de iniciativa parlamentar podem, portanto, estabelecer diretrizes e objetivos gerais para políticas públicas, mas não devem adentrar nos aspectos práticos de sua implementação, respeitando assim a discricionariedade administrativa do Executivo. Esta interpretação busca harmonizar a função legislativa com o princípio da separação dos poderes, garantindo que cada esfera de poder mantenha sua autonomia sem prejuízo da necessária coordenação entre elas para o bom funcionamento do Estado.

Inobstante, nas hipóteses em que não se verifique clara e inequívoca violação deste princípio, como o que se dá no presente caso concreto, a interpretação deve privilegiar o prosseguimento do processo legislativo.

Esta orientação fundamenta-se na própria essência do Estado Democrático de Direito, que tem no debate parlamentar um de seus pilares fundamentais. Quando a situação se apresenta em uma zona cinzenta, onde não seja possível identificar com precisão se há violação da reserva administrativa, o mais adequado é permitir que a proposta legislativa siga seu curso natural, submetendo-se ao debate público, às discussões nas Comissões Parlamentares e ao escrutínio do Plenário.

Tal posicionamento não apenas fortalece o processo democrático, como também permite que eventuais inconsistências sejam identificadas e corrigidas durante o próprio processo legislativo, seja por meio de emendas, seja pela possibilidade de veto do Executivo, caso se confirme eventual vício de iniciativa. Ademais, mesmo após a aprovação da lei, permanece a possibilidade de controle judicial de constitucionalidade, configurando-se assim um sistema de múltiplos filtros que assegura o respeito aos princípios constitucionais sem sacrificar prematuramente o debate legislativo.

Sugere-se, entretanto, como medida de cautela, a alteração da redação do artigo 4º, substituindo o caráter impositivo ("deverá realizar") por uma formulação programática, de modo a preservar a autonomia administrativa do Poder Executivo.

No que tange ao aspecto material, a proposição encontra-se em conformidade com a Constituição Federal, com a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre e com a legislação ordinária aplicável. O conteúdo normativo do projeto, ao instituir programa voltado à promoção da saúde mental

dos Guardas Municipais, alinha-se aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da valorização do trabalho e da proteção à saúde do trabalhador, previstos nos artigos 1º, III, 6º e 196 da Constituição Federal.

Diante do exposto, em exame preliminar e perfunctório, limitado aos aspectos jurídico-formais, opina-se pela constitucionalidade e legalidade do Projeto de Lei, sendo possível sua tramitação, com a sugestão de alteração da redação do seu art. 4º, substituindo o caráter impositivo ("deverá realizar") por uma formulação programática, de modo a preservar a autonomia administrativa do Poder Executivo.

É o parecer.

[1] Veja-se, por exemplo, os seguintes precedentes:

"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].

"Lei alagoana 6.153, de 11-5-2000, que cria o programa de leitura de jornais e periódicos em sala de aula, a ser cumprido pelas escolas da rede oficial e particular do Estado de Alagoas. Iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. Princípio da simetria federativa de competências. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa." [ADI 2.329, rel. min. Cármen Lúcia, j. 14-4-2010, P, DJE de 25-6-2010].

"Lei 10.238/1994 do Estado do Rio Grande do Sul. Instituição do programa estadual de iluminação pública, destinado aos Municípios. Criação de um conselho para administrar o programa. (...) Vício de iniciativa, vez que o projeto de lei foi apresentado por um parlamentar, embora trate de matéria típica de administração. O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, o Conselho de Administração, composto, entre outros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro." [ADI 1.144, rel. min. Eros Grau, j. 16-8-2006, P, DJ de 8-9-2006].

"É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação." [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005].



Documento assinado eletronicamente por **Guilherme Guimarães de Freitas, Procurador(a)**, em 14/03/2025, às 13:37, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0870621** e o código CRC **74AD5B9E**.