



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA/0361/2022/MN/G

(CÓDIGO: 001172)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA – SP

At.: Dra. Luciana Aparecida da Silva – Procuradoria Jurídica

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 70/2022, de iniciativa parlamentar, que “institui no Município de Caçapava a Política de Prevenção do Combate ao Câncer de Ovário” – Os Municípios detêm competência para legislar sobre matéria protetiva de saúde pública, no limite de seu interesse local, devendo restringir-se à necessidade de suplementar as legislações federal e estadual somente nas hipóteses em que tais forem omissas – Interesse local – Não caracterização – Competência legislativa suplementar – Caracterização, em face de “omissão” das legislações federal e estadual – Possível constatação de “vício” de constitucionalidade formal (iniciativa) – Invasão das esferas de competências dos chefes de Poder Executivo e municipal – Recomendação – Exercício da função de colaboração e assessoramento da Edilidade – Indicações regimentais ou tratativas políticas – Considerações.





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA:

Análise do Projeto de Lei nº 70/2022, de iniciativa parlamentar, que institui no Município de Caçapava a Política de Prevenção do Combate ao Câncer de Ovário".

ANÁLISE JURÍDICA:

Inicialmente, cumpre-nos ressaltar que escapa das atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei, sendo nossa orientação restrita à verificação da *competência* e da *iniciativa*.

Assim, como é sabido, a Constituição da República estabelece que é competência (administrativa) comum dos Entes federados "cuidar da saúde e assistência pública" (ver inc. II do art. 23), sendo certo que à União cabe editar normas gerais, mas não exclui a competência legislativa supletiva dos Estados (ver §§ 1º e 2º do art. 24); e que, na hipótese de inexistência de lei federal sobre normas gerais, os demais Entes federados exercerão a competência supletiva plena, para atender a suas peculiaridades (ver § 3º do art. 24), mas, sobrevindo lei federal sobre normas gerais, suspende-se a eficácia de leis (estadual, distrital ou municipal), no que lhe for contrário (ver § 4º do art. 24).





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Por sua vez, é notório que a Constituição da República outorga aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I) e, se for o caso, suplementar as legislações federal e estadual, quando estas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da Municipalidade.

Veja, pois, que a matéria abordada na noticiada pretensão legislativa (ações e divulgação de informações, causas e formas de tratamento de cânceres ginecológicos) não seria daquelas matérias consideradas de interesse local (art. 30, inc. I, da Constituição Federal), posto que interessa não somente às cidadãs deste Município, mas, sim, a toda uma coletividade, sendo, por conseguinte, de interesse regional e nacional.

Mas, por certo, a Constituição da República atribui aos Municípios o exercício da competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, no que couber (cf. inc. II do art. 30).

Com efeito, os Municípios brasileiros podem exercitar plenamente a competência legislativa suplementar às legislações federal e estadual, naquilo que for cabível e disser respeito ao interesse local, *quando aquelas forem omissas*, o que nos parece ser o caso ora em comento, haja vista que tanto a legislação federal como a estadual são “silentes” em relação às mencionadas ações.

Desse modo, em razão de aventada “omissão” das legislações federal e estadual de regência, os Municípios podem exercitar plenamente a competência legislativa suplementar, para prestigiar as muncípes, devendo vigorar até que sobrevenha legislação federal ou estadual, que, por certo, não lhe seja contrária.





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Nesse aspecto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material na proposta legislativa ora em comento.

No que se refere à iniciativa legislativa, temos a considerar que recentemente tivemos a oportunidade de manifestar nossa opinião, no sentido de que não é dado aos Vereadores da Municipalidade “imporem” e/ou “disporem” sobre providências próprias e específicas, deferidas pelo inc. II do art. 41 da Lei Orgânica do Município ao chefe do Poder Executivo (ver também incs. II e XIV do art. 47 da Constituição do Estado de São Paulo), ou melhor dizendo, obrigações ou adoção de medidas aos órgãos ou entidades diretamente vinculadas ao Poder Executivo.

Lembre-se que, de acordo com o mencionado mandamento organizacional, que compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa das leis que dispuserem sobre organização administrativa e serviços públicos, assim entendido a fixação de novas atribuições dos órgãos das administrações direta, autárquica e fundacional e o gerenciamento dos serviços públicos municipais de interesse local, como são os casos dos serviços de saúde.

Assim, ao menos em tese, a matéria abordada nos incisos I, III, V e VI do art. 2º e *caput* dos arts. 3º e 4º na proposição ora em comento pode caracterizar interferência indevida do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, responsável pela organização e funcionamento dos serviços públicos, a exemplo dos serviços de saúde, e, caso aprovada, poderá ser tida como inconstitucional, por violar o art. 2º da Constituição Federal, uma vez que rompe com a independência e harmonia entre os Poderes.





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Em síntese, como a Administração Consulente já deve ter percebido, somos da opinião, sem embargo das contrárias, é claro, de que mencionados dispositivos estão maculados com vício de constitucionalidade formal, merecendo, pois, a respectiva proposta legislativa ser rejeitada pela comissão legislativa temática e pelo Plenário Cameral.

Enfim, enfatizamos que se afigura juridicamente plausível a tese de que a implementação de políticas públicas é de iniciativa concorrente – desde que, é claro, não implique criação e/ou reestruturação e fixação de novas atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal; não interfira em atividade tipicamente administrativa, ou seja, de natureza meramente autorizativa –, uma vez que não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver, por exemplo, § 1º do art. 61 da Constituição da República, dispositivos reproduzidos na Constituição do Estado e Lei Orgânica do Município).

O certo é que a implementação de uma política pública é reservada à legislação ordinária, cujo processo legislativo, como já deixamos entrever, pode ser desencadeado por iniciativa parlamentar, devendo ser, no entanto, adotadas as seguintes cautelas, para evitar possíveis arguições de “vício” de constitucionalidade formal (iniciativa):

- Evitar a criação e/ou reestruturação e fixação de novas e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal;
- Não editar lei meramente autorizativa;
- Não ingerir na atividade tipicamente administrativa, como são exemplos de normas que impõem ou condicionem a celebração de instrumentos de





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

ajustes administrativos (contratos, convênios, parcerias etc.) à prática de determinado ato, isto é, que afrontem o princípio da reserva de administração, que, segundo o Supremo Tribunal Federal, “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, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais” (cf. *in* ADIn. nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 14/12/2001).

De qualquer maneira, não podemos deixar de sugerir a avaliação da possibilidade de ser editada uma indicação ao Prefeito, exercendo, desse modo, a função de assessoramento (art. 2º e *caput* do art. 156 do Regimento Interno da Edilidade) do chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

[...]

A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração o seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse da comunidade” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., São Paulo, 2014, Malheiros, pp. 632-636).

Pois bem, nesse aspecto, não se afigura inconveniente que os integrantes do Poder Legislativo municipal, diretamente, procedam a tratativas políticas com o chefe do Executivo municipal, para que este desencadeie o processo legislativo de atos normativos que visam implementar programas contemplando ações e divulgação de informações, causas e formas de tratamento de cânceres ginecológicos no âmbito das Secretarias Municipais da Saúde.





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Enfim, feitas essas breves considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir sobre a matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 23 de agosto de 2022.

Elaboração:

Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:

Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico

