



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA/0360/2022/MN/G

(CÓDIGO: 001172)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE CAÇAPAVA – SP

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

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei n 71/2022, de iniciativa parlamentar, que “institui o Programa Municipal de Divulgação, Prevenção e Tratamento da Endometriose” – Interesse local – Não caracterização, vez que a matéria foi contemplada pela legislação federal (Lei nº 14.324/2022) – Competência legislativa suplementar – Caracterização – Constatação de vício de constitucionalidade formal, nos vários incisos do art. 2º da proposição – Iniciativa privativa do Prefeito – Organização administrativa e serviços públicos – Precedentes do Tribunal de Justiça de São Paulo – 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 – Considerações.





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA:

Análise do Projeto de Lei nº 71/2022, de iniciativa parlamentar, que “institui o Programa Municipal de Divulgação, Prevenção e Tratamento da Endometriose”.

ANÁLISE JURÍDICA:

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

Desse modo, cumpre-nos observar, desde já, que os Municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local e complementar as legislações federal e estadual, quando estas forem omissas e estiverem presentes interesses exclusivos da Municipalidade.

Importante ressaltar que irá entrar em vigor, a partir de 10/10/2022, em âmbito nacional, a Lei federal nº 14.324/2022, que “institui o dia 13 de março como Dia Nacional de Luta contra a Endometriose e a Semana Nacional de Educação Preventiva e de Enfrentamento à Endometriose”.

Veja, pois, que a matéria abordada na presente proposição já foi objeto de deliberação pelo legislador federal, revelando, ainda que de forma indireta, que não se trata de assunto de interesse local (inc. I do art. 30 da Constituição da República), haja vista que não interessa somente aos munícipes desse Município, mas, sim, a toda uma coletividade, sendo de interesse nacional.





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Porém, o que até aqui foi dito não retira dos Municípios a competência para legislar sobre o tema de forma complementar (inc. II do art. 30 da Constituição da República), vedada, por certo, a edição de normas que contrariem as diretrizes gerais preconizadas pelas normatizações federal e estadual.

Com efeito, os Municípios brasileiros podem exercitar plenamente a competência legislativa complementar às legislações federal e estadual, naquilo que for cabível e disser respeito ao interesse local (inc. II do art. 30 da Constituição da República), quando aquelas forem omissas, como é o caso da implementação de programas municipais semelhantes no âmbito de competências das Secretarias Municipais de Saúde.

No entanto, não se pode negar que a proposta legislativa ora comentada tem como único destinatário o Poder Executivo, que, sabidamente, por meio das respectivas Secretarias Municipais, é executor de políticas públicas, sob a supervisão dos respectivos Conselhos Municipais.

Ademais, é importante esclarecer que o inc. II do art. 41 da Lei Orgânica do Município estabelece que competirá 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.





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Assim, ao menos em tese, a matéria abordada nos incisos do art. 2º na proposição ora em comento pode caracterizar interferência indevida do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, responsável pela organização e pelo 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.

Atente-se que o Tribunal de Justiça de São Paulo, em casos similares, já decidiu:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 5.441, de 09 de janeiro de 2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que ‘cria o programa de qualidade de vida da mulher durante o climatério no Município de Mauá e dá outras providências’. Apontada afronta ao artigo 47, II, XI, XIV e XVIII da Carta Estadual e ao princípio da separação dos poderes. Ausência de indicação de fonte de custeio para fazer frente à consecução da norma que não é apta ao reconhecimento de sua inconstitucionalidade. Artigo 30, inciso VII da Constituição Federal que dispõe competir ao Município, ‘VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da união e do estado, serviços de atendimento à saúde da população.’. Artigos 2º, 4º e 5º da norma combatida que ao impor atribuições a Secretarias Municipais sob o manto do Executivo, fere o princípio de separação dos poderes insculpido no artigo 5º da Carta Paulista, avançando em tema de organização e funcionamento da administração. Precedentes. Ação parcialmente procedente” (cf. in ADIn. nº 2299747-07.2020.8.26.0000, Rel. Xavier de Aquino, Órgão Especial, j. em 28/7/2021, registro em 30/7/2021) (grifo nosso).





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei municipal 11.980/25.04.2016, do Município de São José do Rio Preto, que ‘cria o programa municipal de apoio e assistência integral às mulheres em estado de climatério ou pós-climatério, da forma que especifica’ – Iniciativa parlamentar – Impossibilidade – Matéria de natureza eminentemente administrativa, pertinente ao Poder Executivo – Ofensa ao princípio da separação dos poderes – Inocorrência, entretanto, de afronta, ao art. 25 da Carta Bandeirante – Ação direta julgada procedente, para declarar inconstitucional a lei em questão” (cf. in ADIn. n° 2095147-63.2016.8.26.0000, Rel. João Negrini Filho, Órgão Especial, j. em 15/2/2017, registro em 24/2/2017) (grifo nosso).

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei 4.464/2011, do Município de Suzano. Norma que institui o programa de divulgação dos serviços relativos à saúde da mulher no âmbito do Município de Suzano. Projeto de lei de autoria de Vereador. Ocorrência de vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara de Vereadores após veto do Prefeito. Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem indevido aumento de despesa pública sem a indicação dos recursos disponíveis. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes. Procedência da ação. É inconstitucional lei, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre programa de divulgação dos serviços relativos à saúde da mulher no âmbito do Município de Suzano, por se tratar de matéria cuja competência exclusiva é do chefe do Poder Executivo, responsável para





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, configurando violação ao princípio da separação de poderes por invasão da esfera da gestão administrativa” (cf. in ADIn. n° 0006251-20.2012.8.26.0000, Rel. Kioitsi Chicuta, Órgão Especial, j. em 27/6/2012, registro em 10/7/2012) (grifo nosso).

Em síntese, como a Administração Consulente já deve ter percebido, somos da opinião, sem embargo das contrárias, é claro, de que os incisos do art. 2º da proposta legislativa ora em comento estão maculados com vício de constitucionalidade formal, merecendo, pois, a respectiva proposta legislativa ser rejeitada na forma ora apresentada ou os respectivos dispositivos suprimidos pela comissão legislativa temática competente e pelo Plenário Cameral.

Por fim, sem prejuízo do que até aqui foi dito e transcrito, é importante ressaltar que não nos parece existir óbice oponível à apreciação dos demais dispositivos constantes da proposição, pois é juridicamente plausível a tese de que a *implementação* (e não execução) de políticas públicas é de iniciativa concorrente – desde que, enfatize-se, 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).





SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

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 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, transgride 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).





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

