

CONSULTA/0076/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto Lei nº 15/2025, de iniciativa parlamentar, que “*Institui o Programa Municipal de Resgate Social e Reintegração para Pessoas em Situação de Rua e Dependência Química no Município de Mogi Mirim, e dá outras providências*” – Considerações. A implementação de tais e quais programas de conscientização popular, especialmente em consonância com as políticas municipais sociais e/ou de assistência social de acolhimento de munícipes em situação de vulnerabilidade social é assunto de interesse predominantemente local – Iniciativa concorrente – Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911 Iniciativa concorrente, desde que não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal – Recomendação – Adoção de cautelas para evitar possíveis arguições de vício de constitucionalidade formal

(iniciativa) – Recomendação – Edição pelo Poder Legislativo de normas abstratas, cabendo ao Prefeito editar normas regulamentares específicas e pormenorizadas – Precedentes do Supremo Tribunal Federal – Considerações.

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos para análise jurídica a minuta de Projeto Lei nº 15/2025, de iniciativa parlamentar que *"Institui o Programa Municipal de Resgate Social e Reintegração para Pessoas em Situação de Rua e Dependência Química no Município de Mogi Mirim, e dá outras providências"* "solicita avaliação sobre *"competência de iniciativa; O impacto da proposta no município, considerando as questões sociais envolvidas; Efetividade do programa municipal; Implementação do programa e competências do Conselho Gestor; [...]eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática e [...] identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto"*

ANÁLISE JURÍDICA:

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

Assim, esclareça-se, desde já, que a implementação de tais e quais programas e/ou políticas implementadoras de ações de saúde e/ou sociais de acolhimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social encontra fundamento constitucional de validade nas prescrições constitucionais que fixam os direitos sociais à saúde e assistência aos desamparados (ver caput do art. 6º) ou a “quem dela necessitar” (ver art. 203) e estabelecem a competência comum dos Entes federados de cuidar da saúde e assistência pública (ver inc. II do art. 23).

Por sua vez, é notório que as Cartas Constitucionais federal e estadual outorgam aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (ver art. 30, inc. I da Constituição Federal), como é o caso ora em análise, assegurando-lhes, portanto, autonomia política, legislativa, administrativa e financeira (ver art. 144 da Constituição de São Paulo).

Nesse primeiro aspecto, não se vislumbra vício de constitucionalidade material na proposição legislativa ora comentada

No que se refere à deflagração do processo legislativo, cremos que é de iniciativa concorrente, isto é, o processo legislativo pode ser deflagrado tanto pelo Prefeito como pelos Vereadores do Município.

Com efeito, a deflagração do processo legislativo para a implementação de políticas públicas é de iniciativa concorrente – desde que, é claro, não implique criação, reestruturação ou fixação de novas atribuições a Secretarias Municipais e órgãos da Administração Pública municipal –, uma vez que ela não está inserida no rol de iniciativas privativas dos chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal (ver § 1º do art. 61 da Constituição da República, § 2º do art. 24 da Constituição de São Paulo e art. 51 da Lei Orgânica do Município).

Ademais, não se vislumbra reserva constitucional expressa desta matéria ao chefe do Poder Executivo ou da Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.

Lembre-se que, segundo recente orientação do Supremo Tribunal, no julgamento da Repercussão Geral (Tema nº 917) atrelada ao RE nº 878.911, “não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.

A propósito, convém lembrar que o Supremo Tribunal Federal já decidiu:

“Agravo regimental no recurso extraordinário. Lei de iniciativa parlamentar a instituir programa municipal denominado “rua da saúde”. Inexistência de vício de iniciativa a macular sua origem.

1. 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.

2. Inviável a análise de outra norma municipal para aferição da alegada inconstitucionalidade da lei. 3. Agravo regimental a que se nega provimento” (ver RE 290549 AgR, Rel.: Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 28-02-2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-064 DIVULG 28-03-2012 PUBLIC 29-03-2012).

Por ora, é certo 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, reestruturação ou fixação de novas 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, 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 ADI nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 14/12/2001).

Lembre-se: é função primordial da Edilidade elaborar normas municipais abstratas, gerais e coativas, a serem observadas tanto pela Administração municipal direta e indireta como pelos munícipes, mas não pode nem deve praticar atos concretos de administração.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles ensina:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê *in genere*,

o Executivo *in specie*; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental. Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais de administração, sem chegar à prática administrativa. A propósito, têm decidido o STF e os tribunais estaduais que é inconstitucional a deslocação do poder administrativo e regulamentar do Executivo para o Legislativo” (cf. *in Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., Malheiros, pp. 631 e 632).

Em síntese, com exceção das disposições constantes do art. 6º e 7º da proposição ora em análise que, em rápida síntese, implica na criação e fixação de atribuições e/o competências de um conselho municipal que, como é sabido, é um organismo de participação comunitária sobre assuntos de interesse local, consubstancia um prolongamento do Poder Executivo municipal e tem como finalidade precípua auxiliar e/ou assessorar o Poder Executivo do Município no estabelecimento de diretrizes, padrões, projetos e políticas públicas municipais e, destarte, integra sua estrutura ou organização administrativa.

Se assim o é e deve ser, resta-nos claro que a deflagração do processo legislativo dessas normas específicas se insere na alçada de competência privativa do chefe do Poder Executivo, *ex vi* do inc. III do art. 51 da Lei Orgânica do Município, merecendo, pois, serem revistas pelas comissões legislativa temáticas e Plenário Cameral.

Em suma, com essa exceção, não vislumbramos nenhum vício de constitucionalidade material ou formal nas demais disposições da proposição ora em análise que possa impedir sua regular tramitação e apreciação pelo Plenário Cameral.

A propósito, sobre o que até aqui foi dito e transcrito, veja o que já decidiu, em caso análogo, o Tribunal de Justiça de São Paulo:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Município de Pedranópolis - Ajuizamento pelo Prefeito - Pretensão de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 2.125, de 5 de março de 2024, de iniciativa parlamentar, que autoriza a criação de "Programa Auxílio Moradia" - Alegação de usurpação da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo - Descabimento - Lei que traz normas gerais sobre políticas públicas voltadas à moradia para pessoas em vulnerabilidade social - Lei questionada não trata da estrutura e atribuições dos órgãos do Poder Executivo - Matéria cuja iniciativa legislativa é comum ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo - Ausência de incidência das vedações do Tema nº 917, do Supremo Tribunal Federal - Precedentes do Supremo Tribunal Federal e deste C. Órgão Especial - AÇÃO IMPROCEDENTE"(cf.in Direta de Inconstitucionalidade 2240076-14.2024.8.26.0000; Relator (a): Renato Rangel Desinano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/02/2025; Data de Registro: 21/02/2025).

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consultante está suficiente abalizada para decidir acerca da matéria da presente consulta.

São Paulo, 26 de fevereiro de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico