CONSULTA/0413/2026/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sra. Bianca Bordignon – Assessora Parlamentar do Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 108/2026, de iniciativa parlamentar, que "institui, no âmbito do Município de Mogi Mirim, o Programa Municipal de Atenção à Matrescência (Mães de Mogi), voltado ao acolhimento e ao cuidado da saúde emocional e mental de gestantes e mães, e dá outras providências" – Saúde pública – Proteção à maternidade e à infância – Competência legislativa concorrente – Interesse local – Ausência de vício material de inconstitucionalidade – Possibilidade de instituição de políticas públicas por lei de iniciativa parlamentar – Limites constitucionais – Vedação de ingerência na estrutura administrativa e nas atribuições dos órgãos do Poder Executivo – Ressalvas quanto a possíveis vícios formais de iniciativa em dispositivos específicos – Recomendação – Revisão e aperfeiçoamento pelas comissões legislativas temáticas e Plenário da Câmara de Vereadores – Considerações.

CONSULTA:

"Encaminho para análise o Projeto de Lei nº 108/2026, que 'institui, no âmbito do Município de Mogi Mirim, o Programa Municipal de Atenção à Matrescência (Mães de Mogi), voltado ao acolhimento e ao cuidado da saúde emocional e mental de gestantes e mães, e dá outras providências'.

Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta ao Município.

Impacto orçamentário-financeiro da proposta.

Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.

Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.

Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto."

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, cumpre lembrar que escapa às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito das proposições legislativas, porquanto nossa atuação restringe-se à verificação da constitucionalidade, da competência e da iniciativa legislativa.

A Constituição da República (art. 23, inc. II) estabelece que se insere na competência comum (administrativa) dos Entes Federados a proteção e a promoção da saúde pública.

A Constituição do Estado de São Paulo estabelece expressamente que a saúde é direito de todos e dever do Estado, incumbindo aos Poderes Públicos Estadual e Municipal garantir esse direito mediante (i) políticas sociais, econômicas e ambientais que visem ao bem-estar físico, mental e social do indivíduo e da coletividade, bem como à redução do risco de doenças e de outros agravos; (ii) acesso universal e igualitário às ações e aos serviços de saúde, em todos os níveis; (iii) direito à obtenção de informações e esclarecimentos de interesse da saúde individual e coletiva, bem como sobre as atividades desenvolvidas pelo sistema; e (iv) atendimento integral do indivíduo, abrangendo a promoção, a preservação e a recuperação de sua saúde (art. 219, parágrafo único, itens 1 a 4).

Na seara legislativa, é atribuída aos entes federativos a competência legislativa concorrente para legislar sobre proteção e defesa da saúde (CF, art. 24, inc. XII).

Além disso, a Lei Orgânica Municipal estabelece que compete ao Município legislar concorrentemente com a União e suplementar as legislações federal e estadual, no que couber, especialmente no que tange à saúde (art. 13). Também dispõe que saúde é direito de todos e dever do poder público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas e ambientais, que visem à prevenção e à eliminação dos riscos de doenças e outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação (art. 237).

Não se pode esquecer que a Constituição da República estabelece como direito social a proteção à maternidade (arts. 6º, 201, inc. III, e 203, inc. II) e à infância, isto é, como dever da família, da sociedade e do Estado, assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida e à saúde (art. 227). No mesmo sentido dispõe a Lei Orgânica do Município (art. 1º, § 1º).

Assim, resta claro que hão de ser consideradas materialmente constitucionais todas as proposições legislativas que visam implementar políticas públicas, diretrizes, objetivos e finalidades relativas à saúde pública da população local.

Nesse aspecto, não vislumbramos vício de inconstitucionalidade material na proposição que visa instituir programa municipal voltado ao acolhimento e ao cuidado da saúde emocional e mental das munícipes gestantes e mães, inclusive adolescentes, mães solo e mulheres em situações de vulnerabilidade social.

No que se refere à iniciativa legislativa, é notório que, no âmbito municipal, os Vereadores são titulares da iniciativa das leis cujas matérias as Cartas Constitucionais não reservam, expressa ou exclusivamente, ao Chefe do Poder Executivo ou, ainda, à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.

Portanto, como regra, a fixação de diretrizes e princípios voltados à proteção à maternidade e à infância não foi constitucionalmente reservada ao Chefe do Poder Executivo ou à Mesa Diretora da Câmara. Logo, é de iniciativa concorrente, desde que não haja interferência na gestão administrativa do Poder Executivo.

Aliás, essa tem sido a linha de raciocínio adotada pelo próprio Supremo Tribunal Federal, ao analisar as matérias de iniciativa concorrente e reservada, conforme se pode extrair da ADI nº 724-MC/RS e dos Embargos de Declaração no RE nº 590.697/MG, que tratava de iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária, ambos no seguinte sentido:

"A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, nem se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que – por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo – deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca" (grifo nosso).

Ademais, no Tema n° 917 (cf. in Acórdão prolatado no ARE n° 878.911/RG), o Supremo Tribunal Federal pôs fim à celeuma, consignando que "não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, 'a', 'c' e 'e', da Constituição Federal)".

Aí está dito que os Vereadores podem legitimamente desencadear o processo legislativo de normas municipais que visam implementar políticas públicas, desde que não interfiram na estrutura administrativa, nas atribuições dos órgãos municipais ou na gestão interna da Administração Pública Municipal.

Em outras palavras, leis de iniciativa parlamentar que implementam políticas públicas municipais devem contemplar apenas diretrizes gerais ou normas programáticas e abstratas, bem como evitar quaisquer referências aos órgãos integrantes ou diretamente vinculado ao Poder Executivo, sob pena de a Câmara suportar o ônus decorrente de arguições de inconstitucionalidade, por ingerência nas atribuições privativas do Chefe do Poder Executivo.

Na verdade, alguns dispositivos constantes da proposição ora em análise não se limitam a estabelecer diretrizes gerais e abstratas voltadas ao atendimento das munícipes gestantes e mães.

Na verdade, veiculam determinações concretas ao Poder Executivo e impõem ao administrador público (Prefeito e seus auxiliares diretos) "o que fazer" e "como fazer" ou, simplesmente, a prática de atos administrativos concretos.

Por isso, aconselhamos a revisão e o aperfeiçoamento, pelas comissões legislativas competentes e pelo Plenário da Câmara, no exercício do controle preventivo de constitucionalidade e à luz do inc. III do art. 51 da LOM (leis de iniciativa exclusiva do Prefeito), das seguintes disposições constantes do projeto de lei sob análise:

a) art. 2º, inc. III e IV: ofertar atendimento psicológico individual e grupos de acolhimento e organizar a busca ativa, o que pode ser traduzido como ações operacionais e pressupõe a disponibilidade de pessoal qualificado ou, quiçá, a contratação de profissionais especializados em Psicologia, Assistência Social e Agentes Comunitário de Saúde para o respectivo atendimento e oportuna "busca ativa" das mães em estado puerperal e faltosas;

b) art. 3º: fixação de novas atribuições de órgãos municipais e distintos da área da saúde;

c) art. 4º: a expressão "nos limites da lei", o que se afigura redundante, pois o exercício do poder regulamentar sempre se dá nos limites da lei.

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

São Paulo, 11 de novembro de 2026.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico