



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA/0503/2021/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Comissão de Justiça e Redação

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 137/2021, de iniciativa parlamentar, que “institui o Posto de Coleta de Leite Humano e a ‘Semana de Conscientização para Doação de Leite Humano’ no Município de Mogi Mirim e dá outras providências” – Competência legislativa em face do interesse local – Ações visando à promoção, à proteção e ao apoio de amamentação e/ou aleitamento materno – Licitude e simetria com a legislação nacional de regência – Iniciativa concorrente – Reiteração de cautelas que devem ser observadas, quando uma política pública é implementada por iniciativa parlamentar – Considerações gerais.



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

CONSULTA:

Análise do Projeto de Lei nº 137/2021, de iniciativa parlamentar, que “institui o Posto de Coleta de Leite Humano e a ‘Semana de Conscientização para Doação de Leite Humano’ no Município de Mogi Mirim e dá outras providências”.

ANÁLISE JURÍDICA:

Primeiramente, não é por demais lembrar 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, nenhuma dúvida pode restar que se insere nas atribuições constitucionais dessa Municipalidade, por se tratar de tema afeto ao interesse local, editar normas municipais específicas e protetivas da saúde de algum segmento da população local, como é o caso dos nascituros, ou, quiçá, implementar a adoção de uma política pública voltada à promoção, à proteção e ao apoio de amamentação e/ou aleitamento materno.

Proposições como essa guardam inteira simetria com a legislação nacional, a exemplo da Lei federal nº 13.257/2016, que “dispõe as políticas públicas para a primeira infância [...]”, cujo § 3º do art. 14 determina que “as gestantes e as famílias com crianças na primeira infância deverão receber orientação e formação sobre maternidade e paternidade responsáveis, aleitamento materno, alimentação complementar saudável, crescimento e desenvolvimento infantil integral [...], com o

intuito de favorecer a formação e a consolidação de vínculos afetivos e estimular o desenvolvimento integral na primeira infância”; com a Lei federal nº 8.069/1990, que “dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências, determinando que o “poder público, as instituições e os empregadores propiciarão condições adequadas ao aleitamento materno, inclusive aos filhos de mães submetidas a medida privativa de liberdade”, cabendo aos profissionais das unidades primárias de saúde desenvolver ações sistemáticas, individuais ou coletivas, visando ao planejamento, à implementação e à avaliação de ações de promoção, proteção e apoio ao aleitamento materno e à alimentação complementar saudável, de forma contínua (ver *caput* e § 1º do art. 9º); e, inclusive, com a Lei nº 13.435/2017, que institui o “institui o mês de agosto como o Mês do Aleitamento Materno”.

Aliás, não é por demais lembrar que foi a Lei federal nº 13.227/2015, que instituiu o Dia Nacional de Doação de Leite Humano e a Semana Nacional de Doação de Leite Humano, a serem comemorados anualmente, no dia e na semana que incluir o dia 19 de maio (ver art. 1º).

Em síntese, esclareça-se que não vislumbramos “vício” de constitucionalidade material na proposição ora em análise, capaz de impedir sua regular tramitação.

No tocante à iniciativa legislativa, cremos que a matéria é de iniciativa concorrente, 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 na Lei Orgânica do Município).

Aliás, ainda que não seja o caso ora em análise, esclareça-se que, em consultas anteriores, tivemos a oportunidade de asseverar e ora voltamos a enfatizar 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 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.364-AL, Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, *DJ* de 14/12/2001).

Por fim, veja o que tem decidido o Tribunal de Justiça de São Paulo sobre o tema objeto da presente consulta:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 4.991/2016, de Suzano, que instituiu o ‘Dia Municipal de Doação de Leite’ – Processo legislativo – Iniciativa parlamentar – Possibilidade na espécie. Alegação de inconstitucionalidade formal – Impertinência. Matéria que não se insere naquelas de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo – Inocorrência de afronta aos artigos 5º, 47, II, XI e XIV, e 144, todos da Constituição Estadual – Ingerência nas atividades próprias de direção da cidade não verificada na norma impugnada – Lei que não disciplina matéria reservada à administração, mas que trata de programa de conscientização de caráter geral – Ausência de invasão à iniciativa exclusiva do chefe do Executivo, cujo rol taxativo é previsto no artigo 24, § 2º da Carta Estadual, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da mesma Carta Política. Ademais, lei que não impõe qualquer obrigação ou que acarrete interferência nos atos próprios do executivo local, ostentando conteúdo meramente educativo a justificar atuação legislativa municipal na deflagração do processo legislativo. Ausência de violação ao princípio da separação dos poderes e de infringência aos artigos 5º, 47, incisos II, XIV e XIX, da Constituição Estadual. Por fim, a previsão orçamentária genérica, por si só, não tem o condão de atrair o vício de inconstitucionalidade à lei impugnada, consoante orientação predominante sobre o tema, neste colendo órgão especial. Ação improcedente” (cf. in Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2259445-72.2016.8.26.0000, Rel. Amorim Cantuária, Órgão Especial, j. em 3/5/2017, registro em 5/5/2017).



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI. Lei de iniciativa parlamentar, vetada pelo Prefeito e com veto rejeitado pela Câmara, que a promulga. Invasão da esfera de atribuições do chefe do Executivo. Vulneração ao princípio da separação de poderes. Inconstitucionalidade declarada. Lei municipal que cria Banco de Leite Materno em todas as Unidades Básicas de Saúde do Município. Invasão de atribuição do chefe do Executivo. Previsão de despesa sem provisão e sem indicação dos recursos. Vulneração dos artigos 5º, *caput*, 25, 47, II, 144, 174, II e III e 176, I, da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade declarada" (cf. in Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9032619-20.2006.8.26.0000, Rel. José Renato Nalini, Órgão Especial, Foro Central Cível, São Paulo, j. em 18/06/2008, registro em 27/6/2008).

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

São Paulo, 6 de outubro de 2021

Elaboração:

Marcos Nicácio da Silva Barbosa

OAB/SP 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:

Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico