

CONSULTA/0193/2025/MN/G/

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Wagner Ricardo Pereira – Vereador

Sra. Bianca Bordignon – Assessoria Parlamentar

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 32/2025, de iniciativa parlamentar, que "dispõe sobre a criação do programa de proteção cerebral para prevenção de sequelas neurológicas em bebês no Município de Mogi Mirim" – Competência legislativa – Interesse local – Não-caracterização – Exercício da competência legislativa supletiva para implementar programas e campanhas que guardam simetria com as políticas nacionais e estaduais voltadas à primeira infância – Admissibilidade – 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 – Inserção de cláusula regulamentar com prazo certo e determinado

**– Desnecessidade e inconstitucionalidade por vício formal –
Precedentes jurisprudencial e doutrinário – Considerações.**

CONSULTA

Administração Consulente encaminha-nos para análise a minuta de *"Projeto de Lei nº 32/2025, que dispõe sobre a criação do programa de proteção cerebral para prevenção de sequelas neurológicas em bebês no Município de Mogi Mirim"* solicitando, ainda que se considere a *competência de iniciativa. Impacto da proposta no Município e principalmente na saúde a longo prazo. efetividade do programa "* e a *indicação de eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática e de 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*.

Destarte, esclareça-se que a Constituição da República estabelece que *"é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda*

forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão” (ver art. 227).

Por sua vez, lembre-se que a Constituição da República estabelece que se insere na competência concorrente entre os Entes federados legislar sobre temas relacionados à proteção da infância e juventude (ver inc. XV do art. 24), cabendo, pois, à União editar as normas gerais e aos demais Entes exercer a competência legislativa supletiva para adequar a norma geral à realidade e peculiaridades locais.

Aliás, registre-se que, na seara infraconstitucional, encontra-se vigente e eficaz a **Lei (nacional) nº 8.069/1990** (Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA), estabelecendo as garantias de prioridade, nela compreendidas a precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública e preferência na execução das políticas sociais públicas (ver alíneas *b* e *c* do art. 4º) e que a criança e o adolescente têm direito a proteção à vida e à saúde, mediante a efetivação de políticas sociais públicas que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência (ver art. 7º).

Por sua vez, é importante ressaltar que também se encontra vigente e eficaz a **Lei (federal) nº 13.257/2016**, que “dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância”, reforça as mencionadas garantias de prioridade, estabelecendo que “a prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral” (ver art. 3º) e a “Atenção Precoce priorizará as crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos que necessitem de

atendimento educacional especializado e os bebês que tenham nascido em condição de risco, como os prematuros, os acometidos por asfixia perinatal ou os que apresentem problemas neurológicos, malformações congênitas, síndromes genéticas, entre outros” (ver § 2º do art. 3º).

Aliás, no âmbito do Estado de São Paulo, a **Lei nº 17.347/2021**, que “institui a Política Estadual pela Primeira Infância de São Paulo”, merecendo destaque que a “as políticas públicas para a primeira infância são instrumentos por meio dos quais o Estado assegura o atendimento dos direitos da criança na primeira infância, com vistas ao seu desenvolvimento integral, considerando-a como sujeito de direitos e cidadã (ver § 1º do art. 1º) e que “a política será formulada e implementada mediante a abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais, seus planos, programas, projetos, serviços e benefícios a partir de uma visão abrangente para atendimento de todos os direitos da criança na primeira infância, resguardando as especificidades de cada política e assegurando, pelo menos, as seguintes competências [...] - atendimento integral à saúde das crianças segundo a Política Nacional de Atenção à Saúde da Criança – PNAISC (ver *caput* e inc. III do art. 7º).

Veja, pois, que a matéria objeto da proposta legislativa ora em análise não se insere naquelas matérias de interesse local (ver inc. I do art. 30 da Constituição da República), posto que interessa não somente aos nascituros nesta municipalidade, mas, sim, a toda uma coletividade, sendo, por conseguinte, de interesse nacional.

No entanto, não se pode negar em decorrência de sua autonomia política e administrativa (ver art. 18 da Constituição da República e art. 144 da

Constituição do Estado de São Paulo), os Municípios paulistas são detentores da competência legislativa supletiva para implementar programas e campanhas que guardam simetria com as políticas nacionais e estaduais voltadas à primeira infância.

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

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 e, inclusive, à Mesa Diretora dos trabalhos legislativos.

Portanto, como regra, a implementação de programas e campanhas de voltadas à primeira infância não estão reservadas ao Chefe do Poder Executivo ou à Mesa Diretora da Câmara Municipal.

Entretanto, enfatizamos, que devem 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 (ver parte final do art. 1º, da proposição ora em análise)

- 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 (ver parágrafo único do art. 2º proposição ora em análise), 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, transgredindo 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 providências 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).

Assim, reitere-se tanto a parte final do art. 1º como o parágrafo único do art. 2º da proposição ora em análise estão maculados com vício de constitucionalidade formal, pois "impõe" e "dispõe" sobre providências próprias e específicas deferidas pela Lei Orgânica do Município ao Chefe do Poder Executivo, ou melhor dizendo, obrigações ou adoção de medidas aos órgãos ou entidades diretamente vinculadas ao Poder Executivo (ver inc. III do art. 51 da LOM), merecendo, pois, serem revistas pelas comissões legislativas temática e pelo Plenário Cameral, no exercício de controle de constitucionalidade pelo Poder Legislativo durante a tramitação das propostas legislativa.

A propósito, o art. 3º da proposição ora em análise contempla a cláusula regulamentar com prazo determinado e, como tal, também maculada com vício de constitucionalidade formal (iniciativa), merecendo, pois, ser reapreciada ou, quiçá, suprimida, pelas comissões legislativas temáticas e pelo Plenário Cameral, a fim de evitar eventual arguição de inconstitucionalidade. E isso porque o Tribunal de Justiça de São Paulo tem julgado inadmissível que proposições de iniciativa parlamentar fixem prazo certo para o chefe do Executivo regular a lei (ver, por exemplo, ADI nº 2111837-65.2019.8.26.0000, Rel. Evaristo dos Santos, Órgão Especial, j. em 11/9/2019, registro em 12/9/2019).

Ademais, a inserção de cláusula regulamentar nos projetos de lei iniciados na Edilidade é *desnecessária*, podendo ser tida, inclusive, como afrontosa ao princípio da harmonia e independência dos poderes municipais.

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles assinala que:

“O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as chamadas reservas da lei, nem contrarie suas disposições e o seu espírito.

[...] Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução” (cf. in ob. cit. pp. 743 e 744).

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

São Paulo, 16 de abril de 2025.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP nº 87693

Consultor Jurídico



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP nº 151.849

Diretor Jurídico