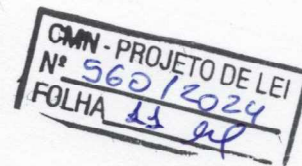




**PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL
CÂMARA MUNICIPAL DO NATAL
PROCURADORIA LEGISLATIVA**



Projeto de Lei nº 560/2024

Interessado: Vereador Aldo Clemente

Assunto: Institui a Política Municipal de Apoio às “Mães Pâncreas”, e dá outras providências

PARECER

RELATÓRIO

O presente Projeto visa instituir, no âmbito do Município de Natal, a Política Municipal de Apoio às “Mães Pâncreas” voltada a assegurar assistência integral às mães e aos responsáveis por crianças e adolescentes portadoras do Diabetes Mellitus Tipo 1 (DM1), residentes no Município de Natal.

Neste contexto, o projeto seguiu seu trâmite processual regimental com o envio à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final que, atendendo à determinação do relator, remeteu os autos a Procuradoria Jurídica para emissão de parecer.

É o que importa relatar.

FUNDAMENTAÇÃO

O Projeto de Lei nº 560/2024, deflagrado pelo Vereador Aldo Clemente, visa instituir a Política Municipal de Apoio às “Mães Pâncreas” voltada a assegurar assistência integral às mães e aos responsáveis por crianças e adolescentes portadoras do Diabetes Mellitus Tipo 1 (DM1), residentes no Município de Natal.

Inicialmente, cumpre verificar a legitimidade da deflagração de Propositura oriunda do Poder Legislativo Municipal propondo a instituição de política pública municipal voltada à saúde pública, além da legitimidade do ente federativo Município para a edição de normas locais próprias e suplementares acerca da temática da saúde.

I – PROJETO DE LEI QUE INSTITUI POLÍTICA MUNICIPAL VOLTADA A GARANTIR ASSISTÊNCIA INTEGRAL ÀS MÃES/RESPONSÁVEIS POR CRIANÇAS E ADOLESCENTES COM DIABETES MELLITUS TIPO 1 (DM1). INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE CONCORRENTE DOS PODERES MUNICIPAIS PARA PROPOSITURA DE NORMAS ACERCA DE POLÍTICAS PÚBLICAS. HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS RESERVADAS AOS PODERES. INTERPRETAÇÃO RESTRITIVA. PRECEDENTES DO STF.

O Projeto de Lei nº 560/2024 deflagrado pelo próprio Poder Legislativo visa instituir, no âmbito do Município de Natal, a Política Municipal de Apoio às “Mães Pâncreas”. A Propositura se limita a instituir política pública local voltada a assegurar assistência integral às mães e aos responsáveis por crianças e adolescentes portadoras do Diabetes Mellitus Tipo 1 (DM1), residentes no Município de Natal.

Neste contexto, os Municípios brasileiros abarcam a existência dos Poderes Executivo e Legislativo, independentes e harmônicos entre si, inexistindo qualquer perspectiva de preponderância de um sobre o outro e competindo-lhes, concorrentemente, estabelecer as políticas públicas no âmbito local.

A hermenêutica constitucional veda qualquer ampliação da interpretação restritiva reservada aos Poderes, cujas competências devem ser interpretadas restritivamente. João Trindade Cavalcante Filho **aponta o exagero em se conceber que**

apenas o Poder Executivo teria legitimidade para deflagrar projetos de lei que instituem ou regulamentem políticas públicas:

“Do ponto de vista político, tal leitura é uma excrescência, porque se baseia na ideia de que apenas o Executivo teria expertise para planejar e formular uma política pública (sendo que, tradicionalmente e em vários países ocidentais, os programas de políticas públicas são gestados no Legislativo), esvaziando o Legislativo de um papel relevante no ciclo de tais políticas. E, do ponto de vista jurídico-dogmático, a tese não se sustenta, por absoluta (mais uma vez) falta de previsão constitucional”¹.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal reconhece a legitimidade da atuação de quaisquer dos Poderes no resguardo dos Direitos Fundamentais, afastando pretensas violações à Separação dos Poderes na consecução de políticas públicas:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Direito Constitucional. Ação civil pública. Delegacia de polícia. Destacamento de servidores para a manutenção do funcionamento. Regime de plantão. Necessidade. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação dos poderes, inserto no art. 2º da Constituição Federal. 2. Agravo regimental não provido. (RE 669635 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 17/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-068 DIVULG 10-04-2015 PUBLIC 13-04-2015)

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO A SAÚDE. AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROSSEGUIMENTO DE JULGAMENTO. AUSÊNCIA DE INGERÊNCIA NO PODER DISCRICIONÁRIO DO PODER EXECUTIVO. ARTIGOS 2º, 6º E 196 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. O direito a saúde é prerrogativa constitucional indisponível, garantido mediante a implementação de políticas públicas, impondo ao Estado a obrigação de criar condições objetivas que possibilitem o efetivo acesso a tal serviço. 2. É possível ao Poder Judiciário determinar a implementação pelo Estado, quando inadimplente, de políticas públicas constitucionalmente previstas, sem que haja ingerência em questão que envolve o poder discricionário do Poder Executivo. Precedentes. 3. Agravo regimental improvido. (AI 734487 AgR, Relator(a): ELLEN GRACIE, Segunda Turma, julgado em 03/08/2010, DJe-154 DIVULG 19-08-2010 PUBLIC 20-08-2010 EMENT VOL-02411-06 PP-01220 RT v. 99, n. 902, 2010, p. 158-162)

¹ CAVALCANTE FILHO, João Trindade. O “Mágico de Oz” e dois mitos antigos do processo legislativo. Revista Eletrônica Consultor Jurídico, p. 4. Consulta em 09 de fevereiro de 2023.

Analisando os textos da Constituição Federal e da Lei Orgânica do Município, que consagram a Harmonia e Independência entre os Poderes, se infere que a legitimidade para instituir políticas públicas municipais é isonômica entre os Poderes municipais, pois vedada a preponderância ou subserviência legislativa ou institucional entre os Poderes, cujas restrições devem ser interpretadas restritivamente.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no mesmo sentido, considera que as iniciativas reservadas aos Poderes não se presumem nem comportam interpretação ampliativa, pois constituem matéria de direito estrito, devendo, obrigatoriamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca:

EMENTA: ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e 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. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.

(ADI 724 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 07/05/1992, DJ 27-04-2001 PP-00057 EMENT VOL-02028-01 PP-00065)

O resguardo do rol de atribuições próprias de cada Poder passa pela análise das competências privativas estabelecidas na Lei Orgânica do Município. Desde que não adentrem em competência legislativa exclusiva do outro Poder, afigura-se legítima a deflagração de processo legislativo que abarque matéria de competência legislativa do ente federativo Município.

No caso do Município de Natal as competências legislativas próprias do Poder Executivo Municipal estão elencadas nos arts. 21 c/c 39, §1º da Lei Orgânica do Município, daí uma propositura oriunda do Poder Legislativo não deve adentrar no círculo de competências típicas do Executivo Municipal.

Enfim, no caso dos autos, o Poder Legislativo Municipal ao deflagrar o Projeto de Lei nº 560/2024 se limita a instituir política pública local voltada a assegurar assistência integral às mães e aos responsáveis por crianças e adolescentes portadoras do Diabetes Mellitus Tipo 1 (DM1), residentes no Município de Natal, não violando, desta forma, o círculo de competências privativas do Chefe do Executivo.

II – LEGITIMIDADE DO ENTE FEDERATIVO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE SAÚDE. COMPETÊNCIA PRÓPRIA, COMUM E SUPLEMENTAR DAS MUNICIPALIDADES. ART. 23, II; 30, I, II E VII; 196/197 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

A Constituição Federal de 1988 alçou o Município brasileiro a ente estatal integrante da Federação como entidade político-administrativa dotado de autonomia política, administrativa e financeira, legitimado a legislar sobre assuntos de interesse local ou a suplementar a legislação federal ou estadual, no que couber:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – Legislar sobre assuntos de interesse local;

II – Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifou-se)

Os Municípios também foram legitimados a prestar serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

VII – Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e dos Estados, serviços de atendimento à saúde da população; (grifou-se)

Desta forma, a Constituição de 1988 concedeu ao Município competência legislativa para disciplinar a temática da *saúde*, seja na competência própria para tratar de assuntos de interesse local ou para suplementar da União e dos Estados. Foi além ao disciplinar a competência comum, cuja titularidade por todos os entes federados, permite que em cada âmbito, dentre as várias temáticas, possam tratar acerca da saúde:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 23. *É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:*

(...)

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; (grifou-se)

Ao dispor especificamente acerca da saúde, a Constituição Federal a vislumbrou como um direito de todos e dever do Estado, visando, dentre outros objetivos, a promoção de políticas públicas para a redução do risco de doença e acesso igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação:

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Art. 196. *A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.*

Art. 197. *São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado. (grifou-se)*

Advirta-se ainda que a doutrina reafirma a competência compartilhada dos entes federativos para editar normas acerca da temática saúde, no caso do Município no âmbito da competência legislativa suplementar, conforme Marlon Albert Weinchart²:

*“Em matéria de saúde a competência de legislar é compartilhada entre todos os entes federativos, seguindo a técnica vertical limitada. **Compete** a União editar normas gerais, aos Estados editar as normas complementares necessárias ao funcionamento dos seus serviços e a sua função de direção do SUS, e aos municípios a edição de normas complementares necessárias a sua esfera de atuação.”*

(grifou-se)

² WEINCHERT, Marlon Albert. *Saúde e Federação na Constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 114.

No caso dos autos, o Projeto de Lei nº 560/2024 ainda se encontra em perfeita harmonia com o disposto no art. 7º, I da Lei Orgânica do Município de Natal, cujas normas asseguram o exercício das competências concorrente e supletiva, juntamente com a União e os Estados, para zelar pela saúde da coletividade, vejamos:

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE NATAL

Art. 7º. Compete ao Município concorrentemente com a União, ou com o Estado ou supletivamente a eles:

I- zelar pela saúde, higiene, segurança e assistência públicas;

(...) (grifou-se)

Enfim, é legítima a edição de normas específicas sobre a temática da saúde no âmbito do Município de Natal, que detém competência legislativa própria, comum e suplementar para fazê-lo, pois constitui direito de todos e dever do Estado, nos seus diversos níveis federativos, assegurar o direito à saúde da população (arts. 196/197 da Constituição Federal).

Portanto, da análise da Propositura se verifica que a matéria não se insere nas competências legislativas privativas da União (art.22), também não adentra nas searas de iniciativa privativa do Chefe do Executivo Municipal ou da Mesa Diretora da Câmara Municipal (arts. 39, §1º e 40 da Lei Orgânica do Município de Natal), legitimando a deflagração da Propositura por membro do Poder Legislativo Municipal.

CONCLUSÃO

Diante do exposto, OPINA-SE PELA LEGALIDADE E CONSTITUCIONALIDADE DO PROJETO DE LEI Nº 560/2024 que institui, no âmbito do Município de Natal, a Política Municipal de Apoio às “Mães Pâncreas” frente às competências legislativas própria, comum e suplementar dos Municípios para editar normas locais acerca da temática saúde, conforme art. 23, II; 30, I, II, VII e 196/197 da Constituição Federal e do art. 7º, I da Lei Orgânica do Município de Natal.

Natal, 25 de março de 2025.



Rodrigo Emanuel de Araújo Dantas

Procurador Legislativo Municipal