



**PROCURADORIA JURÍDICA**

**PARECER Nº 1089**

**PROJETO DE LEI Nº 14.141/23**

**PROCESSO Nº 5.132/23**

**ASSUNTO: INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE DISTRIBUIÇÃO DE FRALDAS GERIÁTRICAS**

**CONSULENTE: DIRETORIA LEGISLATIVA**

**PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA COMUM. INTERESSE LOCAL. INICIATIVA COMUM. CONSTITUCIONALIDADE.**

**1-RELATÓRIO**

De autoria do Vereador **ROMILDO ANTONIO DA SILVA**, o projeto de lei visa instituir o programa municipal de distribuição de fraldas geriátricas.

O projeto objetiva atender pessoas em vulnerabilidade social, que necessitem de fraldas para o tratamento e para uma qualidade melhor de vida, visando garantir o direito e dignidade dessas pessoas.

A propositura encontra-se justificada.

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

**2- DA FUNDAMENTAÇÃO**

O projeto, neste sentido, afeiçoa-se de constitucionalidade e legalidade, desde que observado a supressão do parágrafo e do artigo infracitados, conforme passa-se a expor.

**2.1 – DA CONSTITUCIONALIDADE**

Sob o prisma jurídico, o projeto versa sobre a competência comum dos entes, uma vez que tem por objetivo combater as causas da pobreza (art. 23, X, CF), como ora expusemos:

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





*X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.*

Além disso, legisla sobre assunto de interesse local (art. 30, I, CF), já que o intuito é instituir o programa municipal de distribuição de fraldas geriátricas.

Nesse ínterim:

**Art. 30. Compete aos Municípios:**

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

Ao analisar leis municipais que tratem sobre assuntos de interesse local, o STF tem procurado conferir uma interpretação constitucional que seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de entes federativos na CF/88.

Nesse diapasão, a interpretação do conceito de “interesse local” deve ser realizada de uma forma que prestigie a vereança local, a qual conhece a realidade e as necessidades dos cidadãos

Assim, sob a ótica do artigo 30, I, da CF/88, os Municípios têm autonomia para regular o tema de interesse local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme se verifica em diversos precedentes: E **STF: AI 622.405 AgR**, rel. min. **Eros Grau**, j. 22-5-2007, 2ª T, *DJ* de 15-6-2007; [AI 729.307 ED](#), rel. min. **Cármen Lúcia**, j. 27-10-2009, 1ª T, *DJE* de 4-12-2009; e, **ADI 3.731 MC**, rel. min. **Cezar Peluso**, j. 29-8-2007, P, *DJ* de 11-10-2007.

Neste caminho, sob o esse prisma, opina-se pela viabilidade do projeto proposto.

## **2.2 - AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA INICIATIVA PRIVATIVA DO PREFEITO**

De acordo com a Doutrina, a iniciativa comum é a regra no sistema legislativo brasileiro; sendo a iniciativa privativa, a exceção. Por constituir exceção à regra da iniciativa comum, a iniciativa reservada não comporta interpretação ampliativa. Sendo elementar na hermenêutica que a exceção à regra não deve ser interpretada extensivamente, sob pena de desvirtuar a própria regra.





A jurisprudência do STF, nesta toada, é no sentido de que são vedadas a criação de novas atribuições administrativas a um determinado órgão da Administração Pública que modifique o rol de atividades funcionais deste.

Com efeito, verifica-se que o Judiciário vem adotando posicionamento mais flexível no que tange à iniciativa parlamentar para a edição de leis que versem sobre programas e serviços públicos, desde que não haja invasão da esfera administrativa - esta reservada em nosso ordenamento ao Poder Executivo - o que se daria, por exemplo, através da determinação de criação de órgãos ou da criação de novas atribuições a órgãos já existentes, ou ainda, da criação de cargos públicos.

Assim, quando o projeto se limitar à fixação de normas de conteúdo geral, programático ou, então, quando estabeleça disciplina sobre determinada matéria que já esteja inserida na competência de órgãos municipais, fazendo-o de forma harmônica com a legislação de regência do tema, não há que se cogitar de vícios, eis que a reserva de iniciativa deve ser interpretada restritivamente.

Desta maneira, a medida não constitui ingerência concreta na organização administrativa municipal, tendo em vista que o presente projeto é uma norma programática que institui o programa municipal de distribuição de fraldas geriátricas.

Posto isto, por não inovar na estrutura ou na atribuição/funcionamento dos órgãos, bem como por não dispor sobre regime jurídico de servidores públicos, não há que se falar em vício de inconstitucionalidade formal.

Neste caminho, é o entendimento do STF exarado em repercussão geral (tema 917):

***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).***

Neste aspecto, opina-se pela inexistência de competência privativa.





### 2.3 – DA LEGALIDADE PERANTE A LEI ORGÂNICA

Em face do atual cenário, configura-se revestido da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 6º, “caput” c/c art. 7º, IX) e quanto a iniciativa que no caso concreto é concorrente (art. 13, I c/c 45) sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica de Jundiaí (L.O.J), deferindo ao Vereador a iniciativa para a propositura, como resta dilucidado:

**Art. 6º. Compete ao Município de Jundiaí legislar sobre assuntos de interesse local com o objetivo de garantir o bem-estar de sua população e o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:**

**Art. 7º. Ao Município de Jundiaí compete, concorrentemente com a União e o Estado, entre outras atribuições**

(...)

*IX – combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração dos setores desfavorecidos*

**Art. 13. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:**

*I – legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual*

**Art. 45. A iniciativa de projetos de leis complementares e ordinárias compete ao Prefeito, a qualquer membro ou Comissão da Câmara e aos cidadãos, observado o disposto nesta lei.**

Portanto, sob o prisma da legalidade, opina-se pela sua viabilidade.

### 2.4 – DA EMENDA SUPRESSIVA

De acordo com o projeto de lei, o fornecimento será limitado a 120 fraldas por mês por beneficiário (art.1 §1), bem como estabelece quem poderá participar do programa. Vejamos:

**Art. 1º. omissa**

**§ 1º. O fornecimento será limitado ao máximo de 120 (cento e vinte) fraldas ao mês por beneficiário.**

**Art. 2º. Poderá participar do Programa o munícipe de qualquer idade que:**

*I – resida em Jundiaí;*





*II – apresente alguma deficiência ou enfermidade, comprovada através de prescrição médica, laudo ou atestado, que exija o uso da fralda geriátrica; e*

*III – a renda familiar mensal não ultrapasse 3 (três) salários-mínimos.*

**Parágrafo único.** *Caso se comprove a participação indevida no Programa por meio de informações falsas, o beneficiário ressarcirá o Município, com acréscimo de correção monetária, e seu cadastro será automaticamente cancelado.*

Nesse aspecto, a norma adentra na gestão administrativa do Executivo e, por isso, viola a separação dos poderes.

O projeto, neste caminho, está revestido de inconstitucionalidade, uma vez que, invade a seara privativa do Alcaide (organização administrativa), pois estabelece o número de fraldas a serem fornecidas (art. 1, §1), bem como dispõe quem poderá participar do programa (art. 2).

Assim, viola o princípio da separação dos Poderes em consonância com os dispositivos art. 2.º da Constituição Federal, art. 5.º da Constituição Estadual e art. 4.º da Lei Orgânica de Jundiaí, a saber:

---

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

---

*Art. 5º São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.*

*§1º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.*

*§2º - O cidadão, investido na função de um dos Poderes, não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.*

---

*Art. 4º São órgãos do Governo Municipal, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo, sendo o primeiro exercido pelo Prefeito e o segundo pela Câmara de Vereadores.*

Nesse caminho, ao instituir uma indevida subordinação do Alcaide, a lei viola o art. 46, inc. IV, da Lei Orgânica de Jundiaí, tornando-a nesse ponto ilegal.





**Art. 46.** *Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*

[...]

**IV** – *organização administrativa, matéria orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;*

Pelo exposto, opina-se pela necessidade de suprimir os citados artigos, como forma de torna o presente projeto constitucional.

#### **4 - CONCLUSÃO**

Diante do exposto, exclusivamente sob o espectro jurídico, entendemos que inexistem quaisquer óbices a regular tramitação do projeto de lei, porquanto constitucional e legal, desde que observado a necessidade da emenda supressiva.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

#### **DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS**

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos do inciso I do art. 139, sugerimos a oitiva da Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

**QUÓRUM:** maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.M.).

Jundiaí, 31 de agosto de 2023

**João Paulo Marques D. de Castro**

Procurador Jurídico

**Vinícius Augusto M. N. Soares**

Estagiário de Direito

**Gabriela Hapuque S. Silva**

Estagiária de Direito

