



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 1091

PROJETO DE LEI Nº 14.144

PROCESSO Nº 5.295

ASSUNTO: PREVÊ FORNECIMENTO GRATUITO DE FRALDAS DESCARTÁVEIS PARA CRIANÇAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO; E CRIA O SELO CORRELATO.

CONSULENTE: DIRETORIA LEGISLATIVA

PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA COMUM. INTERESSE LOCAL. INICIATIVA COMUM. CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA SUPRESSIVA.

1-RELATÓRIO

De autoria do Vereador, **ROMILDO ANTONIO DA SILVA** o presente projeto de lei visa prever o fornecimento gratuito de fraldas descartáveis para crianças em situação de vulnerabilidade social na rede municipal de ensino; e cria o Selo correlato.

Conforme desprende do contexto fático, o projeto visa instrumentalizar o fornecimento de fraldas descartáveis de forma gratuita para crianças em situação de vulnerabilidade social a ser retirados diretamente nas Escolas Municipais de Educação Básica-EMEBs. Ressalta-se a criação do Selo “Empresa Amiga da Criança” à empresa que realizar doação de fraldas descartáveis.

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 modificação do artigo e supressão do parágrafo infracitados, conforme o quanto segue.





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, bem como elucidar o cuidado com a saúde (art. 23, II, X, CF), como ora expusemos:

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;

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 reduzir a desigualdade e a pobreza para as pessoas que se encontrem em situação de vulnerabilidade no município de Jundiaí. 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. **Cármem 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 somente abrange um objetivo municipal de acesso aos direitos básicos elucidado pela constituição federal.

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 óbice.

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, II, 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

II – cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências

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, em seu artigo inaugural, impõe ao Poder Executivo a obrigação do fornecimento de fraldas descartáveis através do termo fornecerá, bem como dispõe onde será fornecido. Ora em perspicuidade:

Art. 1º. O Poder Executivo **fornecerá fraldas descartáveis de forma gratuita, diretamente nas Escolas Municipais de Educação Básica-EMEBs, para crianças em situação de vulnerabilidade social, em número e periodicidade suficiente para satisfazer a demanda local**

Nesse aspecto, a norma adentra na gestão administrativa do Executivo e, por isso, viola a separação dos poderes, já que institui uma indevida subordinação do Executivo em face do Legislativo.

Ademais, o projeto menciona o meio pelo qual será efetivado a aquisição das fraldas (art 1, § 1º). Dí-lo:

§ 1º. As fraldas serão adquiridas por recursos próprios pelo Poder Público, que também poderá receber doações de órgãos públicos, sociedade civil, organizações não governamentais e iniciativa privada.

Em outras palavras, a lei impugnada supera o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do Alcaide, o que permite concluir pela sua inconstitucionalidade.

Neste caminho, está revestido de inconstitucionalidade, uma vez que, invade a seara privativa do Alcaide (organização administrativa), pois estabelece onde e como o projeto poderá ser executado (art.1, *caput*), bem como dispõe como as despesas serão realizadas (art.1 e § 1º)





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, o que atrai a ilegalidade ao projeto.

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 modificar o citado artigo e suprimir o parágrafo 1º, 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 Saúde, Assistência Social e Previdência e da Comissão de Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

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

Jundiaí, 14 de setembro 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

Fernanda R.P de Godoi

Estagiária de Direito

