



PROCURADORIA JURÍDICA

PARECER Nº 2000

PROJETO DE LEI Nº 14.153/23

PROCESSO Nº 5.442/23

ASSUNTO: INSTITUI O PROGRAMA DE FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS -PFAH

CONSULENTE: DIRETORIA LEGISLATIVA

**PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA
COMUM. COMPETÊNCIA CONCORRENTE
INTERESSE LOCAL. EMENDA
MODIFICATIVA. CONSTITUCIONALIDADE.**

1-RELATÓRIO

De autoria do Vereador **CÍCERO CAMARGO DA SILVA**, o projeto de lei visa instituir o programa de fornecimento de absorventes higiênicos -PFAH.

O projeto pretende atender estudantes mulheres em idade escolar, em situação de vulnerabilidade social e econômica que necessitem de absorventes, com objetivo de combater a evasão escolar.

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 as modificações dos artigos 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.

Ademais, vale ressaltar que a comutação adentra, também, na competência concorrente, conforme a Constituição Federal, já que os Entes Federativos devem legislar visando a defesa da saúde (art 24, XII).

Art. 24. *Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:*

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde.

Apesar de não constar no “caput” do art. 24, o Município, conforme o STF, pode legislar sobre os assuntos do artigo, desde que o faça de maneira harmônica com a legislação federal e estadual. Essa autorização para que os Municípios legislem sobre matérias de competência concorrente está prevista no art. 30, I e II, da CF/88.

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 ampliada. 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 absorventes higiênicos.

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 MODIFICATIVA

O debatido projeto, nos termos do art. 2, estabelece como o programa será realizado. Vejamos:

Art. 2º. O Poder Executivo organizará a entrega dos absorventes higiênicos gratuitamente para:

I – alunas matriculadas na rede municipal de ensino, que já tenham iniciado o ciclo menstrual;

II – mulheres em estado de vulnerabilidade social.

Além disso, menciona que a regulamentação será de competência do Poder Executivo, bem como indica o prazo para tal incumbência.

Art. 3º. Esta lei será regulamentada pelo Poder Executivo no prazo de 30 (trinta) dias contados de sua vigência.

Nesse aspecto, a norma supera o caráter autorizativo para instituir indevida subordinação do Alcaide.

Por isso, encontra-se revestido de inconstitucionalidade, uma vez que, invade a seara da organização administrativa, pois incumbe de forma imperativa o Executivo de como organizar o programa, bem como estipula prazo para sua





regulamentação. Ou seja, retira por completo a conveniência e oportunidade do Chefe do Executivo.

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, 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;

Diante do exposto, opina-se pela modificação do art. 2 e pela supressão do prazo para regulamentação presente no art. 3.

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 modificativa.

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

DAS COMISSÕES A SEREM OUVIDAS

Além da Comissão de Justiça e Redação, nos termos dos incisos do inciso I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva 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

