



Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

PARECER 089/2021

Parecer sobre o Projeto de Lei 30/2021, de 11 de março de 2021, de autoria dos Vereadores Cláudia Rita Duarte Pedroso e Paulo Rogério Noggerini Júnior, que *Institui o Programa Municipal da Dignidade Íntima Feminina e dá outras providências*

Apresentam os Nobres Vereadores Cláudia Rita Duarte Pedroso e Paulo Rogério Noggerini Júnior, o Projeto de Lei de nº 30/2021, datado de 11 de março de 2021, que tem o objetivo instituir o Programa Municipal da Dignidade Íntima Feminina, autorizando o Poder Executivo a fornecer ou distribuir gratuitamente absorventes higiênicos às mulheres de baixa renda e mulheres estudantes do ensino público no âmbito do município da Estância Turística de São Roque.

É o relatório.

A propositura em questão estabelece uma política pública visando à proteção da saúde da mulher. Nesse tocante, a Constituição Federal confere competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para cuidar da saúde. É o que dispõe expressamente o seu art. 23, II:

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. (g.n.)

O art. 23 da Constituição Federal não dispõe sobre competência legislativa, mas diz respeito à competência material de implementar medidas voltadas à saúde.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Todavia, em que pese a competência material ser comum, compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar** concorrentemente sobre proteção da saúde, conforme consta do art. 24, XII, da Constituição Federal:

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

[...]

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde.

Nesse passo, a competência do Município limita-se a assunto de interesse local e suplementar, no que couber, nos termos do art. 30, I e II do mesmo diploma legal:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Vale frisar que em se tratando da competência municipal para legislar sobre saúde, a atuação é restrita a suplementar a legislação federal e estadual, não havendo que se falar em competência legislativa plena, a qual é restrita ao interesse local, como leciona Hely Lopes Meirelles (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15.ed. São Paulo: Malheiros, p. 567.):

Aos Municípios cabe apenas suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (CF, art. 30, II) – o que significa que sua competência legislativa fica restrita aos assuntos de predominante interesse local.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Sobre a compreensão do que configura interesse local, válida a transcrição de trecho da Arguição de Inconstitucionalidade nº 0101997-61.2015.8.24.0000 (2014.060368-9/0001-00; 0027581-25.2015.8.24.0000), sob relatoria do Des. Rodrigo Collaço, que tramitou no Tribunal de Justiça de Santa Catarina, para demonstrar que a hipótese escapa ao interesse local. Veja:

ADI. LM 7.476/2016 - GUARULHOS. “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 7.476, DE 24 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE “**PROÍBE A VENDA DE REFRIGERANTES NAS ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS DO MUNICÍPIO, QUE CONTENHAM EM SUA COMPOSIÇÃO NUTRICIONAL, O COMPONENTE DESIGNADO COMO AÇÚCAR (SACAROSE)**” – NORMA QUE TRATA DE CONSUMO, ALÉM DE PROTEÇÃO E DEFESA DA SAÚDE – COMPETÊNCIA ATRIBUÍDA CONCORRENTEMENTE À UNIÃO, ESTADOS E DISTRITO FEDERAL – QUANDO EXERCIDA PELA UNIÃO, LIMITA-SE AO ESTABELECIMENTO DE NORMAS GERAIS – QUANDO PELOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL, EXISTENTE REGRAMENTO POR NORMA GERAL, FICA RESTRITA À COMPETÊNCIA SUPLETIVA – AUSENTE O REGRAMENTO EDITADO PELA UNIÃO, AOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL É ATRIBUÍDA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PLENA – NO CASO ORA ANALISADO, AUSENTE NORMA TANTO NO ÂMBITO FEDERAL QUANDO ESTADUAL – COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL PARA SUPLEMENTAR A LEGISLAÇÃO FEDERAL E ESTADUAL, “NO QUE COUBER” – IMPOSSIBILIDADE QUANDO AUSENTES REFERIDAS NORMAS – COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTOS DE INTERESSE LOCAL – POLÍTICA PÚBLICA VOLTADA AO COMBATE DA OBESIDADE E DIABETES INFANTIL – MATÉRIA QUE FOGE AO INTERESSE LOCAL E ATINGE AMPLITUDE NACIONAL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA RECONHECIDA – VIOLAÇÃO AO PACTO FEDERATIVO – ART. 1º E 144 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO – AÇÃO PROCEDENTE.” (ADI 21570535420168260000 - São Paulo - Órgão Especial - Relator Francisco Casconi - 08/02/2017 – Votação Unânime – Voto nº 32.037)

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

No caso, ao pretender estabelecer uma política pública, consistente no fornecimento ou distribuição gratuita de absorventes higiênicos às mulheres de baixa renda e mulheres estudantes do ensino público no âmbito do município da Estância Turística de São Roque, evidencia-se o interesse predominantemente local.

Sem prejuízo a isso, o projeto de lei em comento estabelece medidas a serem implementadas pelos Departamento de Saúde, do Departamento de Bem-Estar Social e do Departamento de Educação, interferindo na gestão do sistema, o que representa invasão à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 47, II e XIV, estabelece que compete privativamente ao Chefe do Executivo os atos de administração. Já o art. 144 da Carta do Estado de São Paulo informa a autonomia da autogestão municipal, pelo princípio da simetria:

Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

[...]

II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;

[...]

XIV - praticar os demais atos de administração, nos limites da competência do Executivo;

[...]

Artigo 144 - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

A respeito de atos que envolvam atribuições do Executivo, a Lei Orgânica do Município é clara ao dispor que:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Art. 60.

[...]

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

I - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;

II - disponham sobre o regime jurídico dos servidores do Município;

III - criem, alterem, estructurem as atribuições dos órgãos da Administração direta, autárquica ou fundacional. (Destacou-se.)

No caso em tela, norma de iniciativa do Poder Legislativo cria atribuições ao Poder Executivo, impondo o desenvolvimento do Programa em questão.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo se manifestou pela inconstitucionalidade de projeto de lei que cria obrigação ao Executivo, por vício de origem:

ADI. LM 7.474/2016 – GUARULHOS. “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 7.474, DE 19 DE MAIO DE 2016, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS QUE INSTITUIU O PROGRAMA DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR DOS ANIMAIS E CRIOU O NÚCLEO DE PROTEÇÃO E BEM-ESTAR DOS ANIMAIS – LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR – OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES PORQUE AO PODER EXECUTIVO CABE A CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS E SECRETARIAS, BEM COMO OS ATOS DE ADMINISTRAÇÃO - INCONSTITUCIONALIDADE VERIFICADA – AÇÃO PROCEDENTE.” (ADI 21206976020168260000 – São Paulo – Órgão Especial – Relator Ferraz de Arruda – 05/10/2016 – Votação Unânime – Voto nº 35786). (Destacou-se.)

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Ainda, a propositura em tela, em seu art. 2º, afronta o texto constitucional, pois trata de autorização ao Poder Executivo, o que desvirtua o caráter normativo impositivo das leis. Márcio Silva Fernandes bem explica essa questão, em estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Disponível em http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf):

Além disso, os projetos de lei autorizativos de iniciativa parlamentar são injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida por outrem, mas mera faculdade (não solicitada por quem de direito) que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Nesse sentido, REALE esclarece o sentido de lei:

Lei, no sentido técnico desta palavra, só existe quando a norma escrita é constitutiva de direito, ou, esclarecendo melhor, quando ela introduz algo de novo com caráter obrigatório no sistema jurídico em vigor, disciplinando comportamentos individuais ou atividades públicas. (...) Nesse quadro, isto é, de conferir, de maneira originária, pelo simples fato de sua publicação e vigência, direito e deveres a que todos devemos respeito. [REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 163.]

O projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso.

A lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica.

A autorização e projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, § 1º, da Constituição. (Negritou-se. Demais destaques do original.)

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. René - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

O Tribunal de Justiça de São Paulo também já se manifestou pela inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativa, por entender haver usurpação de competência do Poder Executivo, posto que se o Legislativo tem o poder de autorizar, também teria o poder de proibir:

TJ-SP. ADIN nº 0.142.519-0/5-00

LEIS AUTORIZATIVAS – INCONSTITUCIONALIDADE – Se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional – não inócua ou rebarbativa – porque estatui o que só o constituinte pode estatuir. **O poder de autorizar implica o de não autorizar**, sendo, ambos, frente e verso da mesma competência – **As leis autorizativas são inconstitucionais por vício de iniciativa, por usurparem a competência material do Poder Executivo e por ferirem o princípio constitucional da separação de poderes.** (Destacou-se.)

Por fim, o art. 4º também padece de vício, por ofender a separação dos Poderes, invadindo a iniciativa privativa do Chefe do Executivo ao inserir na grade escolar aulas e discussões sobre o ciclo menstrual, como se extrai dos julgados abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei Municipal nº 3.890/2020, do Município de Mairiporã, que instituiu o "Projeto Câmara vai à Escola" – Cuida-se de Lei que prevê – em caráter facultativo às escolas - atividades diversas, como oferta de material didático e realização de palestras, a serem desenvolvidas em meio a instituições de ensino fundamental e médio – Medidas que, por sua própria natureza, demandarão a reestruturação das atividades escolares desempenhadas, com a alteração de grade horária e remanejamento de trabalhadores, com o intuito de atender a suas disposições – Invasão da esfera reservada ao Executivo, em parte - Competência do Executivo para o estabelecimento das diretrizes educacionais e gestão do serviço público de educação – Vício de iniciativa configurado - Afronta aos artigos 5º, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição Paulista, apenas em relação ao ensino público – Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão "públicas e", constante do art. 1º da Lei atacada. (TJSP;

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Direta de Inconstitucionalidade 2197695-30.2020.8.26.0000; Relator (a): Alex Zilenovski; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 07/04/2021; Data de Registro: 08/04/2021).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 5.625, de 06 de novembro de 2018, do Município de Caçapava, de iniciativa parlamentar que "dispõe sobre a inclusão da matéria de Educação Moral e Cívica e OSPB – Organização Social e Política Brasileira no currículo escolar, e fixa outras providências" – Configurado o vício de iniciativa, que é privativa do Poder Executivo - Artigos 5º, 24, parágrafo 2º, '4', 47, incisos II e XIV, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo – Violação à separação de poderes – A inclusão de matérias na grade curricular da rede pública de ensino municipal e a imposição de obrigações à Secretaria Municipal de Educação caracterizam ingerência na gestão administrativa, invadindo competência reservada ao Chefe do Executivo Municipal – AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2263771-07.2018.8.26.0000; Relator (a): Elcio Trujillo; Órgão Julgador: Órgão Especial; Foro Unificado - N/A; Data do Julgamento: 11/09/2019; Data de Registro: 12/09/2019)

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEIS NOS 6.702, DE 05 DE JUNHO DE 2012, E 7.304, DE 23 DE OUTUBRO DE 2017, DO MUNICÍPIO DE MOGI DAS CRUZES, QUE INTRODUZIRAM DISCIPLINAS NA GRADE EXTRACURRICULAR DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO (EDUCAÇÃO SOBRE O USO DE DROGAS, EDUCAÇÃO AMBIENTAL E EDUCAÇÃO MORAL E CÍVICA), INTERFERINDO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO - ATOS TÍPICOS DE ADMINISTRAÇÃO, CUJO EXERCÍCIO E CONTROLE CABEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS II, XIV E XIX, LETRA 'A', E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - AÇÃO PROCEDENTE". "O Executivo goza de autonomia e independência em relação à Câmara Municipal, que não podem ser violadas mediante elaboração legislativa que tenha por escopo impingir ao Prefeito o que deve ser feito em termos de administração pública". "A competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

abstratas, ficando a cargo do Chefe do Poder Executivo a direção superior da administração, disciplinando situações concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos". "A grade curricular a ser cumprida pelas instituições de ensino é estabelecida pela União Federal, de modo a assegurar a formação básica comum, podendo o Município complementar o seu sistema de ensino, conforme as peculiaridades locais. A competência para regulamentar a matéria, no entanto, é privativa do Chefe do Poder Executivo, que tem condições de dimensionar adequadamente as consequências das alterações no currículo escolar". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2072130-27.2018.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/08/2018; Data de Registro: 16/08/2018)

Assim, em que pese ser inegável a positividade da intenção dos autores e dos fundamentos da presente propositura, eis que atinge relevante proteção as jovens e mulheres de baixa renda, conclui-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 30/2021, seja porque autorizativo, seja porque pretende a instituição de uma política pública, matéria reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Independentemente do parecer em questão, o Projeto de Lei deverá tramitar pela Comissão Permanente de "Constituição, Justiça e Redação".

É o parecer, s. m. j.

São Roque, 27 de maio de 2021

Virginia Cocchi Winter
Assessora Jurídica