



PARECER DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL DE LINHARES

Processo nº 1316/2022 (Câmara Sem Papel)

Projeto de Lei Ordinária nº 28/2022 (Câmara Sem Papel)

Autoria: Vereador Antônio Cesar Machado

PLO. DISPÕE SOBRE O PROGRAMA MUNICIPAL DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA MENSTRUAL NO MUNICÍPIO DE LINHARES. MATÉRIA TÍPICA DE GESTÃO ADMINISTRATIVA, QUE INCUMBE EXCLUSIVAMENTE AO PREFEITO. VÍCIO DE INICIATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO. OFENSA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULAMENTE A LEI. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL CONFIGURADAS. CONSIDERAÇÕES.

I – RELATÓRIO

Cuida-se de parecer quanto à constitucionalidade e legalidade da proposição em epígrafe, de iniciativa do Vereador Antônio Cesar Machado, cujo conteúdo, em suma, cria o "Programa Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual" no Município de Linhares, estabelecendo ações de sensibilização articuladas entre diversos atores e a obrigatoriedade de disponibilização gratuita de absorventes higiênicos nas instituições de ensino desta municipalidade.

A matéria foi protocolizada em 24.02.2022, prosseguindo sua tramitação normal, tendo a Procuradoria da Casa exarado parecer desfavorável ao supracitado PLO.





Ato contínuo, o presente projeto veio a esta Comissão (CCJ) para exame e parecer, na forma do art. 62, I, c/c arts. 63, §2º, e 64, *caput*, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Linhares, instituído pela Resolução nº 001/2018.

Eis, em síntese, o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De largada, cumpre assentar que o exame a ser realizado sobre o presente projeto de lei cingir-se-á aos aspectos estritamente jurídicos, especialmente com suporte nas matrizes constitucionais e legais que norteiam o processo legislferante.

Com efeito, não incumbe à CCJ invadir o mérito da proposição legislativa, muito menos imiscuir-se em questões atinentes à discricionariedade política desta Casa de Leis.

Em primeiro lugar, deve ser analisado se o projeto apresenta *vício de iniciativa*, isto é, violação à iniciativa privativa do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

A Constituição Federal prevê um *sistema de repartição de competências*, sendo privativa do Poder Executivo as que estão expressamente definidas pelo §1º do art. 61, e, a nível local, no art. 31 da Lei Orgânica Municipal, de forma que algumas matérias possuem indicação de autoria que, por sua vez, tão somente aquele ente é autorizado a propor os respectivos projetos de lei.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, conforme artigo 30, inciso I, da CF. Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato. A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

"No sistema brasileiro o governo municipal é de funções divididas, cabendo as executivas à Prefeitura e as legislativas à Câmara de Vereadores. Esses dois Poderes, entrosando suas atividades específicas, realizam com independência e harmonia o governo local, nas condições expressas na lei orgânica do Município. **O sistema de separação de funções - executivas e legislativas - impede que o órgão de um Poder exerça atribuições do outro.** Assim sendo, a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. Cada um dos órgãos tem missão própria e privativa: a Câmara estabelece regras para a Administração; a Prefeitura as executa, convertendo o mandamento legal, genérico e abstrato, em atos administrativos, individuais e concretos. Nesta sinergia de funções é que residem a harmonia e independência dos Poderes, princípio constitucional (art. 2º) extensivo ao governo local. **Qualquer atividade, da Prefeitura ou da Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante"** (*Direito Municipal Brasileiro*, 17ª ed., p. 735).

De fato, a competência da Câmara Municipal se circunscreve à edição de normas gerais e 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, vale dizer, atividades relacionadas a escolhas políticas de gestão.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Como se sabe, matérias ligadas à *organização administrativa* são de iniciativa reservada ao Poder Executivo, conforme art. 61, §1º, II, alínea "b", da CF, aplicável aos Estados e Municípios por força do *princípio da simetria*. Nessa senda, verifica-se a inconstitucionalidade formal do presente PLO, por vício de iniciativa.

Destarte, ao editar a matéria, o autor do projeto ingressou indevidamente na *gestão municipal*, porquanto a direção da administração municipal compreende a instituição de políticas e ações governamentais concretas, destinadas à gestão de situações específicas do Município.

É o caso da presente proposição, que pretende instituir o "Programa Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual". Para tanto, disciplina nos artigos 2º a 7º o regramento do programa. Trata, entre outras matérias, das diretrizes do supracitado programa, institui a *Semana da Higiene Menstrual* nas escolas, bem como impõe nova atribuição a órgãos pertencentes à estrutura administrativa municipal.

Dentre as possíveis ingerências indevidas no campo próprio de atuação da Administração Pública está, justamente, a violação da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo com relação a determinadas matérias que o texto constitucional destacou por serem especialmente sensíveis aos interesses administrativos. A ideia por detrás dessa construção gira em torno de preservar a harmônica *separação de Poderes do Estado*, com vistas a obedecer ao disposto no art. 17 da Constituição Capixaba e no art. 31, parágrafo único, IV, da Lei Orgânica Municipal.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Nesse sentido, a proposição imiscuiu-se em matéria tipicamente administrativa, de competência do Executivo, estando no círculo da *reserva da Administração*, extrapolando, assim, as fronteiras reservadas aos nobres edis, maiormente por abranger matérias que são da alçada privativa do Chefe do Poder Executivo, imunes à intervenção do Poder Legislativo.

Por mais louváveis que sejam os propósitos inspiradores do PLO em análise, verifica-se que a temática esbarra em vício insanável de iniciativa, impedindo o diagnóstico de constitucionalidade necessário ao bom andamento do processo legislativo.

A bem da verdade, a deliberação acerca da instituição de uma medida tipicamente administrativa deve ficar a cargo do Chefe do Poder Executivo, não cabendo ao Legislativo imiscuir-se na questão, já que se trata de matéria representativa de *atos de gestão*.

É nessa toada que se posiciona a jurisprudência pátria acerca da temática ora analisada. Senão, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Prefeito do Município de São José do Rio Preto que questiona a Lei Municipal nº 13.832/2021, que "dispõe sobre o fornecimento de kit maternidade para gestantes em situação de vulnerabilidade, do município de São José do Rio Preto, e dá outras providências". **Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. Separação de Poderes. Matéria que se insere no âmbito da chamada "reserva de Administração". Ação direta julgada procedente, com efeitos ex tunc.** (TJSP, Órgão Especial, ADI 2194626-53.2021.8.26.0000, julgada em 23/02/2022)





Outrossim, importa esclarecer que não é cabível ao Poder Legislativo impor ou mesmo facultar/autorizar o Poder Executivo a celebrar convênios e/ou parceria público-privadas, como estabelece o art. 4º do PLO, uma vez que se trata de atos de gestão, isto é, atribuição do próprio Executivo.

Por fim, o artigo 6º do PLO determina prazo para que a lei seja regulamentada. O nobre edil transborda, assim, os poderes legislativos ao prever lapso temporal para que Poder Executivo dê operacionalidade à lei, padecendo de *inconstitucionalidade material*.

Isso porque **o Poder Legislativo não pode impor ao Poder Executivo prazo para regulamentação da lei**, pois cabe exclusivamente a este último, respeitados os limites constitucionais que disciplinam a matéria, realizar juízo de conveniência e oportunidade para edição do ato regulamentador.

Portanto, conclui-se que o projeto em tela está eivado de inconstitucionalidade, pois invade competências típicas do Poder Executivo, violando frontalmente o *princípio da separação e harmonia entre os poderes*.

Referido princípio é constituidor de verdadeira base harmônica da atuação dos Poderes, os quais, pelo seu intermédio, atuam segundo um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), em controle recíproco, visando à manutenção do equilíbrio tripartite.





III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, apresento o voto concluindo pela **INADMISSIBILIDADE TOTAL DA PROPOSIÇÃO (PLO n° 28/2022 – Processo n° 1316/2022), por ser INCONSTITUCIONAL.**

Plenário "Joaquim Calmon", em 11.04.2022.

JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator

De acordo:

WELLINGTON VICENTINI
Presidente



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 33003500350032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Vicentini** em **11/04/2022 19:56**

Checksum: **5D023FACCE04A49F5F3C10559A9D63C54B729171AC9A35DA66DCE0ACD2FFD472**

Assinado eletronicamente por **Juninho Buguiu** em **14/04/2022 11:06**

Checksum: **1304D7ECECE959007CA2F958FEDA452E529C7F01A8ECB4A62D46F8A5A067046F**



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 33003500350032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

