



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: 3786/21

DATA ENTRADA: 08 de julho de 2021

PROJETO DE LEI nº 9.009 de 2021

Ementa: “*Institui o Projeto Borboleta de Menarca como Programa de Prevenção a doenças e Promoção da Saúde Mulher.*”

1. RELATÓRIO

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado ao relator(a) da comissão permanente pertinente, sobre o projeto que institui o Projeto que institui o programa “*Borboleta de Menarca*” como finalidade de prevenção a doenças e promoção da saúde da mulher. **Projeto de lei nº 9.009/2021, de autoria** do vereador **Nelson Diniz**.

A consulta/parecer tem como objetivo a análise sobre a legalidade e constitucionalidade do projeto de lei, assim como sua viabilidade jurídica no tocante ao Regimento Interno e demais leis de regência.

Segundo justificativa anexa ao projeto: “*A Lei Orgânica do nosso Município no Art. 128, diz que a saúde é direito de todos e dever do Estado, assegurado mediante as políticas sociais, econômicas e ambientais que visem a preservação, a eliminação dos riscos de doenças e outros agravos, e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para a sua promoção, proteção e recuperação. Assim, considerando que a adolescência é marcada por um rápido crescimento e desenvolvimento do corpo, da mente e das relações sociais e que o crescimento físico é acompanhado de perto pela maturação sexual, pela capacidade de abstração e o pensamento crítico que também se desenvolvem na juventude, juntamente com um maior senso de independência emocional e de autoconhecimento*”.

É o relatório.

Passo a opinar

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer sorte, torna-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno desta Casa Legislativa, dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações das Comissões serão assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal. (Alterado pela Resolução nº 615/2019)

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.

Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa, não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara, *in casu*, deverá deliberar **por maioria simples de seus membros**, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, *ipsis litteris*:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - Por maioria simples, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, **a Câmara deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.;

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o próprio será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

4. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no

Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, cumpridos os requisitos de admissibilidade.

Quanto à competência, vê-se que instituir um programa municipal não repercute na seara da União (vide Art. 22 da CRFB/88), sendo, portanto, passível de apreciação por esta Casa de Leis.

5. DO MÉRITO

A iniciativa do parlamentar é louvável, haja vista, a lei orgânica determina, no **Art.128**, o dever do Estado em assegurar a saúde mediante as políticas sociais. Contudo, é observado a invasão na competência do Poder Executivo Municipal. A matéria disciplinada pelo projeto de lei encontra-se no âmbito da atividade administrativa do Município, cuja organização, funcionamento e direção superior **cabem à Prefeitura Municipal**, com auxílio dos Secretários Municipais, eis objeto do projeto:

Art. 1º Institui o Projeto Borboleta de Menarca como Programa de Prevenção a doenças e Promoção da saúde da Mulher com o objetivo de:

- I- promover a saúde das mulheres, por meio de ações precoces e preventivas com meninas a partir dos 9 (nove) anos;
- II- promover a prevenção e controle de doenças causadas pela menarca e demais ciclos;
- III - melhorar a qualidade de vida das alunas consideradas do grupo de hipossuficiência social e econômica da rede municipal de ensino, como também das mulheres desse mesmo grupo;
- IV- prevenir a gravidez na adolescência;
- V- prevenir doenças biológicas (DSTs e HIV) e psicológicas advindas das consequências da falta de informações, de acesso e de condições de hábitos saudáveis para a saúde do corpo e da mente da mulher;
- VI- ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher;
- VII- ampliar o acesso das mulheres às informações sobre as opções de métodos anticoncepcionais mais modernos e menos nocivos à saúde da mulher;
- VIII- garantir a oferta de métodos anticoncepcionais para a população em idade reprodutiva e classificada como do grupo de hipossuficiência social e econômica;
- IX- garantir a oferta dos itens de higiene menstrual às alunas consideradas do grupo de hipossuficiência social e econômica da rede municipal de ensino, como também das mulheres desse grupo.

In caso, quando o Poder Legislativo do Município edita lei **disciplinando atuação administrativa**, como ocorre, no caso em exame, **ao criar Programa Governamental**, invade, indevidamente, **esfera que é própria da atividade do administrador público**, violando o **princípio da separação de poderes**.

Neste sentido, a doutrina Nacional acrescenta:

“As regras de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo têm como corolário o **princípio da separação dos poderes**, que nada mais é do que o mecanismo jurídico que serve à organização do Estado, definindo órgãos, estabelecendo competências e marcando as relações recíprocas entre esses mesmos órgãos.!” (cf. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em “Do Processo Legislativo”, ed. Saraiva, pp. 111/112).

Cabe essencialmente à Administração Pública deliberar a respeito da conveniência e da oportunidade da criação de programas, projetos e campanhas. Trata-se de atuação administrativa que é fundada em escolha política de gestão, na qual é vedada intromissão de qualquer outro poder.

Cumprir recordar aqui o ensinamento de Hely Lopes Meirelles, anotando que:

“a Prefeitura não pode legislar, como a Câmara não pode administrar. (...) O Legislativo edita normas; o Executivo pratica atos segundo as normas. 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 Câmara, realizada com usurpação de funções é nula e inoperante”. Sintetiza, ademais, que “todo ato do Prefeito que infringir prerrogativa da Câmara – como também toda deliberação da Câmara que invadir ou retirar atribuição da Prefeitura ou do Prefeito – é nulo, por ofensivo ao princípio da separação de funções dos órgãos do governo local (CF, art. 2º c/c o art. 31), podendo ser invalidado pelo Poder Judiciário” (Direito municipal brasileiro, 15. ed., atualizada por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo, Malheiros, 2006, p. 708 e 712).

Consequentemente, criar programas, projetos e campanhas educativas – precisamente o que se verifica na hipótese em exame -- é matéria exclusivamente relacionada à Administração Pública, a cargo da Chefe do Executivo. Ademais, para o efetivo cumprimento da lei impugnada, são necessárias providências a cargo do Poder Executivo, como a regulamentação de ações sociais,



distribuição de medicamentos bem como absorventes higiênicos e coletores menstruais, como está disposto nos artigos 1º e 2º do projeto em questão.

A Constituição do Estado de Pernambuco, a Lei Orgânica Municipal e o Regimento da Casa são bastante explícitos:

Art. 19 (...)

§ 1º É da **competência privativa do Governador** a iniciativa das leis que disponham sobre:

(...)

VI - **criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado**, de órgãos e de entidades da administração pública.

Art. 36 - São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:

(...)

III - **criação, estrutura e atribuições de secretarias** ou departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que:

(...)

IV – tratem de **criação, estruturação e atribuições** das Secretarias ou Departamentos equivalentes e órgãos da administração pública;

Além do mais, o artigo 3º da propositura, ao pensar em parcerias que promovam o projeto, deixa a cargo do executivo conforme sua discricionariedade, a fim de estabelecer a estas parcerias com instituições educacionais, fundacionais e filantrópicas além da iniciativa privada. Dito isto, fica claro que mesmo de forma arbitrária, cria-se uma obrigação em seara exclusiva do administrador.

Os tribunais pátrios também possuem entendimento pacificado, observe-se:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 7.033 de 28.02.18, ao alterar a redação do “caput” do art. 247 da Lei Municipal nº 5.631, de 22.08.08, alterado pela Lei Municipal nº 6.815, de 06.07.16, modificando as atribuições e competências do Conselho do Município de Bauru – CMB, tornando-o órgão meramente consultivo. Vício Reconhecido. **Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Competência exclusiva do Executivo de iniciar leis para conferir atribuições o modificar estrutura de seus órgãos. Precedentes.** Desrespeito ao princípio constitucional da “reserva de administração”. Precedentes do STF. Afronta a preceitos constitucionais (arts. 5º, 24, §2º, 47, incisos II e XI, XIV e XIX; 144 da



Constituição Estadual). Ação procedente. (TJ-SP-ADI: 2174329020188260000SP) Rel. Evaristo dos Santos, D.J.E 14/11/2018. ÓRGÃO ESPECIAL.

Agravo Regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei de Iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida. 1. **O Acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 1022397 AgR, Relator(a): Min. Dias Toffoli, 2ª Turma, julgado 08/06/2018)

Direito Constitucional. Agravo interno em recurso extraordinário com agravo. Controle de Constitucionalidade. Vício de Iniciativa. Atribuições de órgãos da administração pública. Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Precedentes. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de ser inconstitucional lei de iniciativa do Poder Legislativo que desencadeia aumento de despesas públicas em matéria de iniciativa do chefe do Poder Executivo, bem com assentou ser de competência do Chefe do Poder Executivo leis que estrutrem ou alterem órgãos o secretarias da administração pública.** 2. Inaplicável o art. 85, §11, do CPC/2015, uma vez que não houve fixação de honorários advocatícios. 3. Agravo Interno a que se nega provimento.

(STF – AgR ARE: 1007409, MT- MATO GROSSO, Relator: Min. Roberto Barroso, DJE 047, 13-03-2017)

CONSTITUCIONAL. LEI ESTADUAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVAS ATRIBUIÇÕES AO PODER EXECUTIVO PARA SUPERVISIONAR A PRODUÇÃO DE FILMES PUBLICITÁRIOS PARA PREVENÇÃO AO USO DE DROGAS, FISCALIZAR A EXIBIÇÃO NAS SALAS DE CINEMA E LAVRAR MULTAS PELO DESCUMPRIMENTO DA OBRIGAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA RECONHECIDA.(STF – ADI: 5140 SP – SÃO PAULO 9960923-31.2014.1.00.0000 RELATOR: Min. ALEXANDRE DE MORAES).

Dessa forma, a presente Consultoria Jurídica indica pela ilegalidade e inconstitucionalidade do Projeto de Lei, haja vista, o **projeto é de competência do Poder Executivo**, adentrando a administração da coisa pública. Contudo, é recomendado a apresentação do texto do projeto como Anteprojeto ao Poder Executivo, para que o devido trâmite seja seguido.

6. DAS EMENDAS

Não foram oferecidas emendas parlamentares.

7. DA POSSIBILIDADE DE ANTEPROJETO DE LEI



Nessas diretrizes, se traz à baila a possibilidade de o Excelentíssimo Vereador fazer sugestão, em forma de Anteprojeto de Lei, ao Poder Executivo Municipal por meio de indicação a fim de mostrar os fins e a viabilidade do Projeto de Lei que se coaduna com o interesse municipal, observe-se o disposto no art. 172 do Regimento Interno:

Art. 172 – A indicação é a proposição que visa sugerir medidas executivas ou legislativas aos poderes públicos.
Parágrafo único – As indicações têm procedimento semelhante aos requerimentos, solicitado à Mesa Diretora o seu encaminhamento.

Nesse caso, dada à importância da matéria proposta, sugere-se que ao edil apresente a mesma junto ao Poder Executivo para sanar o vício que recai sobre a competência.

8. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos do art. 274 do R.I, opina – **de modo não vinculante** - pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de nº 9.009 de 2021, por conter vício de iniciativa.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 09 de Setembro de 2021.

ANDERSON MÉLO

OAB-PE 33.933D

[Analista Legislativo – Esp. Direito] Mat. 740-1

Camila Costa Vieira da Silva

Estagiária de Direito

De acordo.

JOSÉ FERREIRA DE LIMA NETTO
CONSULTOR JURÍDICO GERAL