



# CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná  
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Apucarana, 25 de junho de 2021

Parecer Jurídico  
Projeto de Lei 061/2021  
Autoria: Ver Moisés Tavares Domingos

**À**  
**Comissão de Justiça, Legislação e Redação**  
**Excelentíssimo Senhor Presidente,**

Com cordiais cumprimentos, passamos a análise do Projeto de Lei 061/21, de autoria do Nobre Vereador Moisés Tavares Domingos, sendo que aos verificarmos os pressupostos essenciais para as razões que adiante se expõem, **temos o conflito ensejador da oposição por motivação de inconstitucionalidade** nos seguintes termos:

## **I – DA PERTINÊNCIA DA MATÉRIA OBJETO DA PROPOSIÇÃO DE LEI Nº 087 E DAS COMPETÊNCIAS**

Inicialmente, faz-se *mister* salientar que se reconhece e corrobora a importância da matéria *sub examine*, visto que, conforme pontuado na Justificativa da Proposta pelo nobre *edil*, o seu intuito é beneficiar pessoas em situação de vulnerabilidade social bem como diminuir a evasão escolar durante o período menstrual.

Nesse sentido, nota-se que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.968, de 2019, cuja ementa é “Institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas públicas que ofertam nos anos finais de ensino fundamental e ensino médio”, o qual versa acerca da mesma matéria em âmbito federal.

Dessa forma, depreende-se que se trata de um problema real para diversas adolescentes e jovens, configurando a chamada “precariedade menstrual”, fazendo ainda com que a falta de acesso a produtos de higiene para lidar com o período menstrual acarrete riscos à saúde dessas jovens, muitas vezes em virtude das soluções precárias e insalubres a que recorrem.



# CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná  
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

No entanto, mesmo reconhecendo a nobre intenção do legislador e a sua legítima consideração pela pertinente matéria **sub examine** é necessário que se observe, concomitantemente, os requisitos necessários à formação do processo legislativo inerente à tramitação da Proposta.

E, nesse sentido, infere-se que seus dispositivos interferem de maneira direta no âmbito da gestão administrativa que cabe ao Chefe do Poder Executivo, criando e impondo obrigações, padecendo, portanto, de vício de inconstitucionalidade pela inobservância do princípio constitucional da separação dos Poderes.

Isso porque a regra de fixação de competência para a iniciativa do processo legislativo *in casu* não foi observada, eis que compete ao Chefe do Executivo iniciar o presente Projeto de Lei, visto que a **matéria em comento constitui medida administrativa típica de gestão reservada ao Poder Executivo.**

## II – DA INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E A CONSEQUENTE USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA

Destarte, nota-se que a Proposta em comento, na prática, invadiu a esfera da gestão administrativa, cuja gerência cabe ao Poder Executivo e envolve o planejamento, a direção, a organização e a execução de atos de governo, visto que impõe ao Executivo a **realização de palestras, cursos, distribuição de materiais educativos**, visando a distribuição de absorventes higiênicos em quantidade adequada às necessidades das estudantes e mulheres em situação de vulnerabilidade, **por meio de campanhas de arrecadação e posterior distribuição em postos de saúde e nas escolas da Rede Pública Municipal**, conforme dispõem os arts. 1º, 2º e 3º.

**Nessa perspectiva, caso a norma fosse sancionada, evidente que ficaria a cargo do Poder Executivo toda a estruturação, implementação e execução do programa em comento, evidenciando, por conseguinte, a inconstitucionalidade da proposição, em razão da inobservância do princípio da separação dos Poderes.**

Isso porque a atuação legislativa impugnada equivale à prática de ato de administração, deixando de observar o princípio da independência entre os poderes consagrado no art. 2º da Constituição Federal, de 1988, e no art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989, maculando a Proposta de inconstitucionalidade em razão do vício de iniciativa, e ilegitimidade por impor, claramente, obrigações ao Poder Executivo Municipal.



# CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná  
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Ademais, a Constituição Estadual, de 1989, em consonância com o disposto na Constituição Federal, de 1988, incumbe a um Poder competências próprias e insuscetíveis de invasão por outro. E, nesse sentido, nas palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>[3]</sup>, a interferência de um Poder em outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções. Complementa ainda o nobre autor:

*“De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao prefeito adjuvandi causa, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo, ou suprimindo atribuições do prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.” (grifos acrescidos).*

Sendo assim, a proposta objeto deste projeto de lei, constitui hipótese de iniciativa reservada ao Prefeito Municipal, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de projetos que visem dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente, como ocorreu na espécie.

Assim, observa-se que ao Poder Executivo são outorgadas **atribuições típicas da função administrativa**, como, por exemplo, dispor sobre a organização e a atividade administrativas do Executivo, instituindo Programas, como no caso da Proposição em referência.

Portanto, **em observância ao princípio constitucional da independência e harmonia dos Poderes, mostra-se imprescindível o estrito cumprimento das regras de competência privativa para iniciativa de Projetos de Lei, sob pena de restar prejudicada a harmonia entre os Poderes.**

Além disso, é pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência, que ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. Por outro lado, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.



# CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná  
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Dessa forma, fica evidente que a iniciativa do Legislativo, nesse caso, invadiu a esfera de atividade nitidamente administrativa, representativa de atos de gestão, de escolha política para a satisfação das necessidades essenciais coletivas, vinculadas aos direitos fundamentais e inserida na esfera do poder discricionário da Administração.

Ademais, por se tratar de ação que demandará planejamento, organização e gestão administrativa para a sua implementação, bem como o fato de que tais atos podem causar impacto desproporcional ao orçamento público municipal, **resta evidente que a Proposta interfere na organização administrativa do Executivo Municipal, eis que elenca atos que necessariamente deverão ser implementados por este Poder.**

Assim, resta demonstrada a inconstitucionalidade da mencionada Proposição, por invadir a competência do Poder Executivo.

### III – DA INCONSTITUCIONALIDADE EM RAZÃO DA INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES ANTE A PREVISÃO DE INDEVIDO LAPSO PARA REGULAMENTAÇÃO DA PROPOSTA PELO EXECUTIVO

Destarte, ainda no que se refere ao princípio constitucional da separação dos Poderes, tem-se que a Proposição deixa de observá-lo, novamente, quando determina prazo para regulamentação da norma em comento. Nesse sentido, o art. 7º prevê que “a presente Lei entra em vigor na data da sua publicação”, evidenciando afronta ao citado princípio constitucional.

Isso porque o **poder regulamentar pertence à Administração Pública**, de maneira que é o Chefe do Executivo, nos limites da lei, que deve disciplinar como se dará seu cumprimento *interna corporis*, conforme juízo de conveniência e oportunidade.

Diante disso, nota-se que há muito os tribunais pátrios já firmaram o entendimento que nada impede ao Legislativo, em caráter genérico, fincar a necessidade de regulamentação específica de certo(s) ponto(s) do instrumento legal por ele criado, **desde que o instrumento seja de sua competência**. A censura, todavia, especificamente no que tange ao citado art. 7º da Proposição *sub examine*, reside na instituição de prazo para o desempenho, pelo Executivo, de seu poder regulamentar.



# CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná  
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Nessa perspectiva já se manifestou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

*“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 8.437, de 11.06.15 do Município de Jundiaí, instituindo, na rede municipal de ensino, o fornecimento de merenda escolar diferenciada para os alunos diabéticos, obesos e celíacos. **Fixação de prazo para a regulamentação da norma legal. Inadmissibilidade. Ingerência na organização administrativa. Ao Legislativo não cabe estipular prazo para que o Executivo regulamente a norma. Desrespeito à separação dos poderes.** Precedentes. Afronta aos arts. 5º; 47, incisos II e XIV; 144 da Constituição Bandeirante. Procedente, em parte, a ação.” (ADI nº 2155233-97.2016.8.26.0000, Rel. Des. Evaristo dos Santos, j. 01.02.2017).(grifos acrescidos)*

**Assim, observa-se que a regulamentação de leis está inserida na competência privativa do Poder Executivo, razão pela qual não pode o legislador impor prazo para que as leis que não são de sua competência sejam regulamentadas,** corroborando, dessa forma, a inobservância do princípio da separação dos Poderes.

## IV – DA INCONSTITUCIONALIDADE DA PROPOSTA EM RAZÃO DO DISPÊNDIO NÃO PREVISTO

No que se refere à inconstitucionalidade por dispêndio não previsto, constata-se prontamente que as ações elencadas na Proposta acarretariam tal despesa para serem implementadas, nos termos do art. 167 da Constituição Federal, de 1988 em inobservância dos limites estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Ademais, observa-se que além de criar obrigações ao Executivo, a Proposta de fato não indica os recursos orçamentários necessários para a cobertura dos gastos decorrentes da implementação do Programa que, no caso, são evidentes, haja vista que ordenam atividades novas na Administração Pública, cuja instituição demanda meios financeiros que não foram previstos nas leis orçamentárias.



# CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná  
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

**São vedados o início de programa ou projeto não incluídos na Lei Orçamentária Anual e a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários ou adicionais**, corroborando, dessa forma, a manifesta inconstitucionalidade por prever aumento de despesa sem prévia dotação orçamentária, contrariando, inclusive, dispositivos da Constituição da República, de 1988, no mesmo sentido (incisos I e II do *caput* do art. 167).

Portanto, é necessário salientar que a ausência dos referidos recursos impede o cumprimento da gestão financeira responsável, tendo em vista a **importância da transparência no que concerne ao dispêndio daquilo que se aprova em lei, a fim de se saber se há lastro fiscal suficiente para se sustentar inovações nas políticas públicas.**

Nesse sentido, nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, a responsabilidade na gestão fiscal compreende a prevenção de riscos e a correção de desvios, com a finalidade de se manter o equilíbrio das contas públicas.

Assim, com o intuito de se alcançar a manutenção do mencionado equilíbrio financeiro, a citada Lei Complementar Federal limita os atos administrativos e legislativos que aumentem gastos ou reduzam receita, nos termos dos arts. 16 e 17 que preveem o seguinte:

*“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:*

***I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;***

***II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.***

.....  
.....

- 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas; (grifos acrescidos).

.....  
.....”



# CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná  
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

**“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.**

- **1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. (grifos acrescidos).**

.....  
.....”

Note-se que, além da necessária compatibilidade do ato legislativo ou com a Lei de Responsabilidade Fiscal, o inciso II do art. 16, acima transcrito, estabelece que deve haver *“adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias”*.

Dessa forma, a Proposta se mostra inconstitucional haja vista que o Poder Legislativo impõe uma obrigação que ocasiona gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário que além de não dispor dos recursos necessários para garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## V – DA CONCLUSÃO

Logo, apesar de não haver dúvidas quanto a nobre intenção do legislador, a proposta mostra-se incompatível com as disposições constitucionais em âmbito federal (art. 2º da Constituição Federal, de 1988), revelando-se inconstitucional por vício de iniciativa e imposição de obrigações ao Poder Executivo, que não pode ser compelido em sua atuação com medidas legislativas que interfiram em sua órbita de atribuições administrativas, ferindo, portanto, o princípio constitucional da separação dos poderes, haja vista que pretende instituir um Programa que deverá ser implementado, executado e regulamentado pelo Poder Executivo.



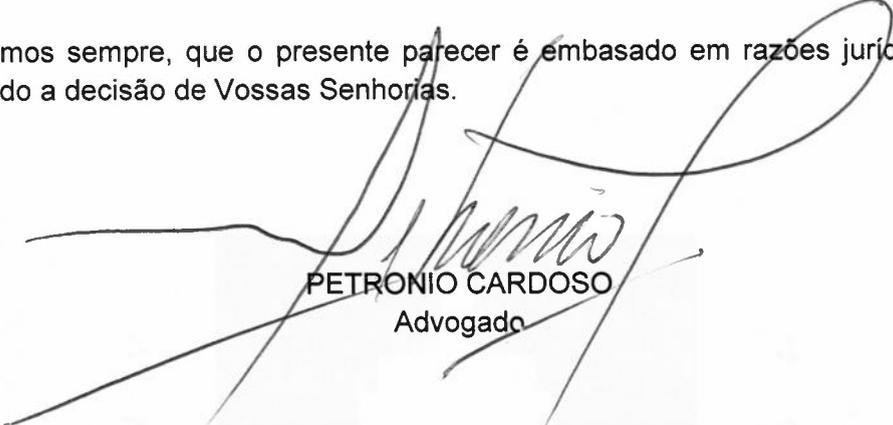
# CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

Centro Cívico José de Oliveira Rosa, 25A - 86800-235 - Apucarana - Paraná  
Fone: (43) 3420-7000 | 0800-6487002 | www.apucarana.pr.leg.br

Por conseguinte, as mencionadas obrigações impostas por meio da Proposição em comento ocasionariam gastos não previstos para o Município, trazendo dispêndios irregulares ao erário que além de não dispor dos recursos necessários para garantir a execução da despesa, não conta com a previsão orçamentária precedente, o que é elementar para cumprir os regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, são essas, Senhor Presidente, e Nobres Membros da Comissão, as razões que nos levam a opinar pela **rejeição à Proposição de lei nº 0617/2021**.

Destacamos sempre, que o presente parecer é embasado em razões jurídicas, não vinculando a decisão de Vossas Senhorias.



PETRONIO CARDOSO  
Advogado

À  
COMISSÃO DE JUSTIÇA, LEGISLAÇÃO E REDAÇÃO  
Ilmo. Presidente Sr. Ver. Mauro Bertoli  
NESTA