



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Processo Legislativo n.º: 1391/2022

Interessado: Presidente da Comissão de Constituição e Justiça.

Assunto: Projeto de Lei n.º 35/2022 que institui e define diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI. INOCORRÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA (EXCETO O PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º E ART. 4º, *CAPUT*, E SEU PARÁGRAFO ÚNICO). MATÉRIA DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O PODER EXECUTIVO. INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES À EXCEÇÃO DO REGRAMENTO ESPECÍFICO PARA SUA EXECUÇÃO.

1. Projeto de Lei n.º 35/2022, de iniciativa parlamentar, que institui e define diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

2. Atendendo-se à natureza e à extensão da divisão funcional do poder, é lícito ao Poder Legislativo instituir políticas públicas desde que não tangencie o núcleo da reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou da reserva da Administração, como deflui das premissas do julgamento em repercussão geral (Tema 917) no âmbito do Supremo Tribunal Federal, considerando o caráter excepcional e restrito das reservas apontadas.

3. Ao Poder Legislativo será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, pois, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários.

4. Ao Poder Legislativo será lícito inscrever em regra jurídica a instituição de programa de higiene menstrual para mulheres de baixa renda, mas, não especificar os órgãos responsáveis por sua coordenação e estabelecer obrigações determinadas para sua execução.

5. Se a falta de previsão de recursos orçamentários não causa a inconstitucionalidade do projeto de lei, senão sua ineficácia



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

no exercício financeiro respectivo à sua vigência, a iniciativa parlamentar invade a reserva da Administração para prática de atos de direção superior e gestão e disciplina de sua organização e funcionamento e, se houver despesa pública nova ou cometimento de atribuições a órgãos do Poder Executivo, a reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo, vulnerando o princípio de divisão funcional do poder.

1. DO RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação da Presidência da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal de Vereadores de Itaquaquetuba/SP para que esta Procuradoria Legislativa elabore parecer jurídico acerca da propositura de **Projeto de Lei n.º 35/2022**, de autoria do nobre Vereador **Ricardo de Brito Ferreira**, que institui e define diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

É o relatório, passo a opinar.

2. DO PRAZO RAZOÁVEL PARA ELABORAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINATIVO.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Importante ressaltar que, tendo em vista que esta Procuradoria possui apenas **2 (dois) Procuradores Legislativos** desempenhando suas funções nesta Câmara Municipal, e, ainda, possuem diversas outras atribuições, além da presente determinada por Vossa Excelência, recomenda-se a viabilidade de encaminhar os projetos, mensagens e suas justificativas, além de procedimentos administrativos, **com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis para a sua análise**, tendo em vista que demandam tempo para estudos jurídicos e elaboração, dada a complexidade das proposições.

Como se sabe, não há uma **lei** ou **resolução** regulamentando a Procuradoria-Geral Legislativa nesta Edilidade, **nem há dispositivo normativo dispondo sobre os prazos para emissão de parecer e/ou opinativos no âmbito da Câmara Municipal de Itaquaquetuba/SP.**

Dessa forma, enquanto não for regulamentada e/ou disciplinada a Procuradoria-Geral Legislativa, deve-se aplicar a **Lei n.º 9.784/99** (regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal):

Art. 42. Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

O Superior Tribunal de Justiça, recentemente, editou Súmula nos seguintes termos:

Súmula 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

No mesmo sentido, o Código de Processo Civil dispõe:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

Reitere-se que, conforme explicado acima, trata-se de praxe jurídica alertando a Administração Pública sobre a necessidade de prazo razoável para elaboração de parecer jurídico.

3. PRELIMINARMENTE.

Na lição de José do Santos Carvalho Filho:

O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita. (Manual de Direito Administrativo. 23ª ed. 2ª tiragem. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2010, p. 21).

Mais recentemente, parte da doutrina passou a se reportar ao princípio da juridicidade, como princípio autônomo do regime jurídico-administrativo, querendo com isto externar a ideia de que a Administração Pública se sujeita não somente à legalidade, em sentido estrito, mas a todo o ordenamento jurídico, no que se incluem seus próprios atos gerais e normativos, e, obviamente, à Constituição.

Aderindo à corrente que critica a utilidade da alteração terminológica, mas reforçando a submissão da Administração Pública a todo o ordenamento jurídico, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira da Silva conclui que:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Quer se utilize a expressão “princípio da juridicidade”, quer se continue a falar em “princípio da legalidade” (como o faz o legislador nacional), o que há que ter presente é que se está perante uma noção positiva de legalidade, enquanto modo de realização do direito pela Administração, e não apenas como limite da actuação administrativa, e que por lei se entende não apenas a lei formal, mas também todo o Direito. (*Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 1998, p. 84-85).

Estabelecida a premissa inicial da sujeição da Administração à legalidade, na acepção de sujeição à ordem jurídica, é que far-se-á a apreciação *preliminar do caso*.

Deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe a esta Procuradoria-Geral Legislativa prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito legislativo, nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.

4. DA ELABORAÇÃO DAS NORMAS.

Antes da elaboração de determinado projeto de lei, a Procuradoria Legislativa da Câmara Municipal de Itaquaquecetuba/SP **RECOMENDA** aos Parlamentares a leitura do **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona).

Apesar de o ato normativo acima mencionado ser aplicado apenas para o Poder Executivo Federal, isto é, no âmbito da União, o **Decreto n.º 9.191/2017** pode servir de referência ao estudo da legislação municipal, quando da elaboração de projeto de leis.

De acordo com o anexo constante no **Decreto n.º 9.191/2017**, alguns questionamentos devem ser respondidos, antes da elaboração de projeto de lei:

Diagnóstico

1. Alguma providência deve ser tomada?
 - 1.1. Qual é o objetivo pretendido?
 - 1.2. Quais foram as razões que determinaram a iniciativa?
 - 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
 - 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
 - 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
 - 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema e qual é o número de casos a resolver?
 - 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema se agravará? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que consequências?)

Alternativas

2. Quais são as alternativas disponíveis?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?

2.2. Quais são os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e à execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema);

2.3. Quais instrumentos de ação parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:

2.3.1. desgastes e encargos para os cidadãos e a economia;

2.3.2. eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);

2.3.3. custos e despesas para o orçamento público;

2.3.4. efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre as metas já estabelecidas;

2.3.5. efeitos colaterais e outras consequências;

2.3.6. entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução; e

2.3.7. possibilidade de impugnação no Poder Judiciário.

Competência legislativa

3. O Município deve tomar alguma providência? O Município dispõe de competência constitucional ou legal para fazê-lo?

3.1. Trata-se de competência privativa ou exclusiva?

3.2. Trata-se de caso de competência concorrente?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

3.3. Na hipótese de competência comum, a proposta está formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?

3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual ou competência do Chefe do Poder Executivo municipal?

3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Legislativo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva ou privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal?

Necessidade de lei

4. Deve ser proposta edição de lei?

4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?

4.2. Por que a matéria deve ser submetida ao Plenário da Câmara Municipal?

4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, a matéria deve ser disciplinada por decreto ou resolução? Por que não seria suficiente portaria, indicação ou requerimento?

4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?

Reserva legal

5. Estão sendo utilizadas fórmulas legais excessivamente genéricas?

5.1. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.2. Há conteúdo abdicatório ou demissionário na norma proposta?

5.3. Configura-se violação ao princípio da legalidade?

5.4. Está havendo indevida delegação legislativa?

Oportunidade do ato normativo

6. O momento é oportuno?



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

6.1. Quais são as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?

6.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

Densidade do ato normativo

7. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?

7.1. A proposta de ato normativo está isenta de disposições programáticas, simbólicas, discursivas ou expletivas?

7.2. É possível e conveniente que a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) seja flexibilizada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos jurídicos indeterminados ou atribuição de competência discricionária)?

7.3. Os detalhes ou eventuais alterações podem ser confiados ao poder regulamentar da União ou de outros entes federativos?

7.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:

7.4.1. tratado aprovado pelo Congresso Nacional;

7.4.2. lei federal ou lei estadual, em relação a regulamento; ou

7.4.3. regulamento, em relação a portaria.

7.5. Quais são as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

Direitos fundamentais

8. As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?

8.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

- 8.1.1. Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?
- 8.1.2. Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?
- 8.1.3. O âmbito de proteção sofre restrição?
- 8.1.4. A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?
- 8.1.5. Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?
- 8.1.6. Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?
- 8.1.7. Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei? (Exemplo: regulação de colisão de direitos);
- 8.1.8. A proposta não abusa de formulações genéricas? (Exemplo: conceitos jurídicos indeterminados);
- 8.1.9. A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?
- 8.1.10. Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?
- 8.1.11. Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou os encargos que lhe poderão advir?
- 8.1.12. As normas previstas preservam o direito aos princípios do contraditório e da ampla defesa no processo judicial e administrativo?
- 8.2. Os direitos de igualdade foram afetados?
- 8.2.1. Observaram-se os direitos de igualdade especiais? (Exemplo: proibição absoluta de diferenciação)
- 8.2.2. O princípio geral de igualdade foi observado?
- 8.2.3. Quais são os pares de comparação?
- 8.2.4. Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

8.2.5. Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?

8.2.6. As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

8.3. A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?

8.3.1. Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?

8.3.2. A proposta pode afetar ato jurídico perfeito?

8.3.3. A proposta contém possível afronta à coisa julgada?

8.3.4. Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança? (Exemplos: institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais);

8.3.5. Seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?

Compreensão do ato normativo

10. O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?

10.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?

10.2. Os destinatários da norma podem entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

Exequibilidade

11. O ato normativo é exequível?

11.1. Por que não se renuncia a novo sistema de controle por parte da administração pública municipal?

11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

11.3. As disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas podem ser aplicadas com os meios existentes?

11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?

11.5. Por que não podem ser dispensadas:

11.5.1. as regras sobre competência e organização;

11.5.2. a criação de novos órgãos e comissões consultivas;

11.5.3. a intervenção da autoridade;

11.5.4. as exigências relativas à elaboração de relatórios; ou

11.5.5. outras exigências burocráticas?

11.6. Quais órgãos ou instituições devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?

11.7. Quais conflitos de interesse o executor da medida terá de administrar?

11.8. O executor das medidas dispõe da necessária discricionariedade?

11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?

11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

Análise de custos envolvidos

12. Existe relação equilibrada entre custos e benefícios? Procedeu-se a análise?

12.1. Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma?

12.1.1. Que gastos diretos terão os destinatários?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

12.1.2. Que gastos com procedimentos burocráticos serão acrescidos? (Exemplo: calcular, ou, ao menos, avaliar os gastos diretos e os gastos com procedimentos burocráticos, incluindo verificação do tempo despendido pelo destinatário com atendimento das exigências formais);

12.2. Os destinatários da norma, em particular as pessoas naturais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, podem suportar esses custos adicionais?

12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios? Quais são as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?

12.4. Quais são as despesas indiretas dos entes públicos com a medida? Quantos servidores públicos terão de ser alocados para atender as novas exigências e qual é o custo estimado com eles? Qual o acréscimo previsto para a despesa de custeio?

12.5. Os gastos previstos podem ser aumentados por força de controvérsias judiciais ou administrativas? Qual é o custo potencial com condenações judiciais e com a estrutura administrativa necessária para fazer face ao contencioso judicial e ao contencioso administrativo?

12.6. Há previsão orçamentária suficiente e específica para a despesa? É necessária a alteração prévia da legislação orçamentária?

12.7. Há compatibilidade entre a proposta e os limites individualizados para as despesas primárias de que trata o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias?

Simplificação administrativa

13. O ato normativo implicará redução ou ampliação das exigências procedimentais?

13.1. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades podem ser simplificados?

13.2. Qual a necessidade das exigências formuladas? Qual o dano concreto no caso da dispensa?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

13.3. Quais os custos que os atingidos pelo ato normativo terão com as exigências formuladas?

13.4. Qual será o tempo despendido pelos particulares com as exigências formuladas? O que pode ser feito para reduzir o tempo despendido?

13.5. As exigências formuladas são facilmente compreensíveis pelos atingidos?

13.6. Foram observadas as garantias legais de:

13.6.1. não reconhecer firma e não autenticar documentos em cartório (art. 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999)?

13.6.2. não apresentar prova de vida, residência, pobreza, dependência econômica, homonímia ou bons antecedentes (Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983)?

13.6.3. não apresentar documentos já existentes no âmbito da administração pública municipal ou apresentar nova prova sobre fato já comprovado perante o ente público (art. 37 da Lei nº 9.784, de 1999, e inciso XV do *caput* do art. 5º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017)?

13.7. obter decisão final a respeito do requerimento no prazo de trinta dias (art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999)?

13.8. O interessado poderá cumprir as exigências por meio eletrônico?

13.8.1. Os sistemas eletrônicos utilizados atendem os requisitos de autenticidade, integridade, validade jurídica e interoperabilidade da ICP-Brasil?

13.8.2. Na hipótese de dificuldade no uso ou de os meios eletrônicos não atenderem os requisitos da ICP-Brasil, está garantida a possibilidade de realização das formalidades por meio físico?

Prazo de vigência e de adaptação

14. Há necessidade de *vacatio legis* ou de prazo para adaptação da administração e dos particulares?



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

14.1. Qual o prazo necessário para:

14.1.1. os destinatários tomarem conhecimento da norma e analisarem os seus efeitos?

14.1.2. a edição dos atos normativos complementares essenciais para a aplicação da norma?

14.1.3. a administração pública adaptar-se às medidas?

14.1.4. a adequação das estruturas econômicas de produção ou de fornecimento dos produtos ou serviços que serão atingidos?

14.1.5. a adaptação dos sistemas de informática utilizados pela administração pública ou por particulares?

14.2. Qual a redução de custos possível para a administração pública e para os particulares se os prazos de adaptação forem ampliados?

14.3. Qual é o período do mês, do ano ou da semana mais adequado para o início da aplicação das novas regras?

14.4. Para o cumprimento da nova obrigação, foi especificado tratamento diferenciado, simplificado e favorecido ou prazo especial para as microempresas e empresas de pequeno porte, observado o disposto nos § 3º ao § 6º do art. 1º da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006?

Avaliação de resultados

15. Como serão avaliados os efeitos do ato normativo?

15.1. Qual a periodicidade da avaliação de resultados do ato normativo?

15.2. Como ocorrerá a reversão das medidas em caso de resultados negativos ou insuficientes?

Após a análise dos questionamentos supramencionados, fica a critério do Parlamentar a elaboração ou não de projeto de lei. Assim, o Vereador tem a



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

discricionabilidade de entender pela necessidade ou não de elaboração de ato normativo.

O projeto de lei sob análise deve se adequar ao **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que disciplina a elaboração da redação de atos normativos:

Redação dos atos normativos

Art. 13. A elaboração de atos normativos observará o disposto no Anexo.

Art. 14. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

I – para obtenção da clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, exceto quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área sobre a qual se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta;
- d) evitar preciosismo, neologismo e adjetivação; e
- e) buscar a uniformidade do tempo verbal no texto da norma legal e usar, preferencialmente, o presente ou o futuro simples do presente do modo indicativo;

II – para obtenção da precisão:

- a) articular a linguagem, comum ou técnica, mais adequada à compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a ideia, quando repetida ao longo do texto, por meio das mesmas palavras, e evitar o emprego de sinonímia;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

d) escolher termos que tenham o mesmo significado na maior parte do território nacional, de modo a evitar o uso de expressões locais ou regionais;

e) quanto ao uso de sigla ou acrônimo:

1. não utilizar para designar órgãos da administração pública direta;
2. para entidades da administração pública indireta, utilizar apenas se previsto em lei;
3. não utilizar para designar ato normativo;
4. usar apenas se consagrado pelo uso geral e não apenas no âmbito de setor da administração pública ou de grupo social específico; e
5. na primeira menção, utilizar acompanhado da explicitação de seu significado;

f) indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, por meio do emprego da abreviatura “art.”, seguida do número correspondente, ordinal ou cardinal;

g) utilizar as conjunções “e” ou “ou” no penúltimo inciso, alínea ou item, conforme a sequência de dispositivos seja, respectivamente, cumulativa ou disjuntiva;

h) grafar por extenso as referências a números e percentuais, exceto data, número de ato normativo e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;

i) expressar valores monetários em algarismos arábicos, seguidos de sua indicação por extenso entre parênteses;

j) grafar as datas das seguintes formas:

1. “4 de março de 1998”; e

2. “1º de maio de 1998”;

k) grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas:



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

1. “Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990”, na ementa, no preâmbulo e na primeira remissão no corpo da norma; e

2. “Lei nº 8.112, de 1990”, nos demais casos;

l) grafar a indicação do ano sem o ponto entre as casas do milhar e da centena; e

III – para a obtenção da ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação – livro, título, capítulo, seção e subseção – apenas as disposições relacionadas com a matéria nelas especificada;

b) restringir o conteúdo de cada artigo a um único assunto ou princípio;

c) expressar, por meio dos parágrafos, os aspectos complementares à norma enunciada no **caput** do artigo e as exceções à regra por esse estabelecida; e

d) promover as discriminações e as enumerações por meio dos incisos, das alíneas e dos itens.

Articulação e formatação

Art. 15. O texto da proposta de ato normativo observará as seguintes regras:

I – a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

II – a numeração do artigo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

III – o texto do artigo inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

IV – o artigo desdobra-se em parágrafos ou em incisos e o parágrafo, em incisos;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

V – o parágrafo único é indicado pela expressão “Parágrafo único”, seguida de ponto e separada do texto normativo por dois espaços em branco;

VI – os parágrafos são indicados pelo símbolo “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

VII – a numeração do parágrafo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

VIII – o texto do parágrafo único e dos parágrafos inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

IX – os incisos são indicados por algarismos romanos seguidos de hífen, separado do algarismo e do texto por um espaço em branco;

X – o texto do inciso inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula;
- b) dois pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou
- c) ponto, caso seja o último;

XI – o inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula na sequência do alfabeto e acompanhada de parêntese, separado do texto por um espaço em branco;

XII – o texto da alínea inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula;
- b) dois-pontos, quando se desdobrar em itens; ou
- c) ponto, caso seja a última e anteceda artigo ou parágrafo;

XIII – a alínea desdobra-se em itens, indicados por algarismos arábicos, seguidos de ponto e separados do texto por um espaço em branco;



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

XIV – o texto do item inicia-se com letra minúscula, exceto quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula; ou
- b) ponto, caso seja o último e anteceda artigo ou parágrafo;

XV – os artigos podem ser agrupados em capítulos;

XVI – os capítulos podem ser subdivididos em seções, e as seções em subseções;

XVII – no caso de códigos, os capítulos podem ser agrupados em títulos, os títulos em livros, e os livros em partes;

XVIII – os capítulos, os títulos, os livros e as partes são grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos;

XIX – a parte pode ser subdividida em parte geral e em parte especial, ou em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

XX – as subseções e as seções são indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e em negrito;

XXI – os agrupamentos a que se refere o inciso XV podem ser subdivididos em “Disposições Preliminares”, “Disposições Gerais”, “Disposições Finais” e “Disposições Transitórias”;

XXII – na formatação do texto do ato normativo, utiliza-se:

- a) fonte Calibri, corpo 12;
- b) margem lateral esquerda de dois centímetros de largura;
- c) margem lateral direita de um centímetro de largura; e
- d) espaçamento simples entre linhas e de seis pontos após cada parágrafo, com uma linha em branco acrescida antes de cada parte, livro, título ou capítulo;

XXIII – na formatação do texto do ato normativo não se utiliza texto em itálico, sublinhado, tachado ou qualquer forma de caracteres ou símbolos não imprimíveis;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

XXIV – os arquivos eletrônicos dos atos normativos são configurados para o tamanho A4 (duzentos e noventa e sete milímetros de altura por duzentos e dez milímetros de largura);

XXV – as palavras e as expressões em latim ou em língua estrangeira são grafadas em negrito;

XXVI – a epígrafe, formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação, é grafada em letras maiúsculas, sem negrito, de forma centralizada; e

XXVII – a ementa é alinhada à direita da página, com nove centímetros de largura.

Parágrafo único. Poderá ser adotada a especificação temática do conteúdo de grupo de artigos ou de um artigo mediante denominação que preceda o dispositivo, grafada em letras minúsculas em negrito, alinhada à esquerda, sem numeração.

Conforme explicado acima, a Procuradoria Legislativa **RECOMENDA** que o **Projeto de Lei n.º 35/2022** seja alterado, tendo em vista algumas impropriedades redacionais ocorridas no texto da norma.

A ementa do projeto normativo está com a seguinte redação:

Dispõe sobre, institui e define diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquecetuba – SP, sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

A Procuradoria Legislativa sugere as seguintes alterações na redação da ementa do projeto normativo:

Alteração 1

Dispõe sobre a instituição e definição de diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquecetuba – SP, e conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

Alteração 2



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Institui e define diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, e sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

No art. 5º, do Projeto de Lei n.º 35/2022, **foi inserido apenas um inciso**, com alíneas. Todavia, a Procuradoria Legislativa sugere que o “inciso I” seja substituído pelo “Parágrafo único”, e as alíneas sejam alteradas para incisos.

Em resumo, a Procuradoria Legislativa sugere que o Projeto de Lei n.º 35/2022 seja alterado nos seguintes termos:

Projeto de Lei nº 35/2022

Dispõe sobre a instituição e definição diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, e conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA, no uso de suas atribuições que lhe são conferidas pelo artigo, 44 da Lei Orgânica do Município.

Art. 1º Fica instituída, no âmbito Municipal, a Política Pública de Conscientização sobre a Menstruação e a distribuição de Absorventes Higiênicos, que se regerá nos termos desta lei.

Art. 2º A Política instituída por esta lei tem como objetivo a plena conscientização acerca da menstruação, assim como o acesso aos absorventes higiênicos femininos, como fator de redução da desigualdade social, e visa, em especial:

I – à aceitação do ciclo menstrual feminino como um processo natural do corpo;

II – à atenção integral à saúde da mulher e aos cuidados básicos decorrentes da menstruação; e

III – ao direito à universalização do acesso, a todas as mulheres a absorventes higiênicos, durante o ciclo menstrual.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Art. 3º A Política de que trata esta lei consiste nas seguintes diretrizes básicas:

I – desenvolvimento de programas, ações e articulação entre órgãos públicos, sociedade civil e a iniciativa privada, que visem ao desenvolvimento do pensamento livre de preconceito, em torno da menstruação;

II – incentivo a palestras e cursos em todas as escolas a partir do ensino fundamental II, nos quais abordem a menstruação como um processo natural do corpo feminino, com vistas a evitar e combater a evasão escolar em decorrência dessa questão;

III – elaboração e distribuição de cartilhas e folhetos explicativos que abordem o tema Menstruação, voltado a todos os públicos, sexos e idades, objetivando desmistificar a questão e combater o preconceito;

IV – incentivo e fomento à criação de cooperativas, microempreendedores individuais e pequenas empresas que fabriquem absorventes higiênicos de baixo custo;

V – disponibilização e distribuição gratuita de absorventes, pelo Poder Público, por meio de aquisição por compra, doação ou outras formas, mediante parcerias com a iniciativa privada ou organizações não governamentais:

a) às alunas das escolas, a partir do ensino fundamental II da Rede Pública, com vistas a evitar e combater a evasão escolar em decorrência dessa questão;

b) às adolescentes, em regime de semiliberdade ou internação em estabelecimentos educacionais de gestão Estadual, pela prática de atos infracionais;

c) às adolescentes e mulheres acolhidas nas unidades e abrigos sob gestão deste Município, em situação de vulnerabilidade;

d) às adolescentes e mulheres em situação de rua; e

e) às adolescentes e mulheres em situação familiar de extrema pobreza, que deverá estar cadastrada em qualquer CRAS – Centro de Referência em Assistência Social do município de Itaquaquetuba.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Art. 4º A universalização do acesso a absorventes higiênicos, de que trata esta lei, se dá:

Parágrafo único. Pela distribuição gratuita:

I – nas unidades de ensino fundamental II da Rede de Educação, às alunas que iniciaram seu ciclo menstrual;

II – nas unidades de internação pela prática de atos infracionais, às adolescentes sob regime de semiliberdade ou de internação;

III – nas unidades e abrigos de gestão Municipal de proteção social, às adolescentes e mulheres acolhidas em situação de vulnerabilidade; em situação de rua; e, em situação familiar de extrema pobreza;

IV – às adolescentes e mulheres em situação de rua; e

V – às adolescentes e mulheres em situação familiar de extrema pobreza, que deverá está cadastrada em qualquer CRAS – Centro de Referência em Assistência Social do município de Itaquaquetuba.

Art. 5º As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta das dotações orçamentárias próprias consignadas no orçamento dos órgãos públicos envolvidos, podendo ser suplementadas, se necessário.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

5. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

5.1 – DO VÍCIO DE INICIATIVA. INOCORRÊNCIA PARCIAL (PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 1º E ART. 4º, *CAPUT* E SEU PARÁGRAFO ÚNICO).

O Projeto de Lei n.º 35/2022 institui e define diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, sobre a conscientização da



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

Segundo orientação do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, o Projeto de Lei municipal, de iniciativa parlamentar, que institui regras programáticas, genéricas e abstratas em matéria de saúde pública e assistência social, mesmo quando cria ou aumenta despesas para a administração local, não padece de vício de iniciativa nem viola o princípio da separação entre os poderes ou da reserva da administração, pois a saúde pública e assistência social não estão entre as matérias cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, nos termos do **art. 24, § 2º e art. 144, ambos da Constituição do Estado de São Paulo** e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, para fins de repercussão geral, no Tema n.º 917 daquela Corte Suprema.

Assim, são constitucionais os arts. 1º, *caput*; 3º e seus incisos; 5º e seus incisos; 6º e 7º, do **Projeto de Lei n.º 35/2022**, por conterem disposições programáticas, além de genéricas e abstratas sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda.

Todavia, o **parágrafo único** do art. 1º e o art. 4º e seu parágrafo único, do **Projeto de Lei n.º 35/2022**, ao estabelecerem a forma com que se dará a implementação do programa de higiene menstrual para mulheres de baixa renda, os órgãos da administração municipal encarregados de implementá-lo e suas obrigações, ingressaram no campo da administração pública, matéria cuja iniciativa legislativa compete ao Chefe do Poder Executivo, violando, assim, os arts. 5º, 24, § 2º, item “2”, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea “a”, e 144, todos da



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Constituição Estadual, conforme entendimento do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A propósito, transcrevemos a seguir as ementas dos seguintes acórdãos, para melhor compreensão:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.995, de 25 de abril de 2019, do Município de Catanduva/SP, que dispõe sobre a implantação dos programas municipais de equoterapia, hidroterapia e fototerapia no Município de Catanduva e dá outras providências. Iniciativa parlamentar. Tema relacionado à instituição de programa de saúde pública. Exercício de competência normativa complementar dos Municípios. **Vício de iniciativa não caracterizado, pois a norma impugnada, na essência, não versa sobre a estrutura ou organização de órgãos do Executivo ou regime jurídico dos servidores públicos.** Tese fixada em repercussão geral no âmbito do C. STF. Tema nº 917, ARE 878.911/RJ. Disposições contidas no artigo 1º e seu parágrafo único, bem como nos artigos 12 e 14 da lei impugnada, porém, que ingressam no campo da organização administrativa, impõem obrigações ao Executivo. Inconstitucionalidade quanto ao ponto. Ausência de previsão orçamentária que, por si só, não tem o condão de atribuir inconstitucionalidade à lei. Precedentes do C. STF. Pretensão parcialmente procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123047-79.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi, julgada em 17.11.2021)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 5.457/2019, do Município de Mauá, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre a criação e implantação do Programa ‘Novo Olhar’ com a finalidade de assegurar o fornecimento de óculos de grau às famílias carentes, cuja renda mensal per capita seja igual ou inferior a um salário mínimo, no Município de Mauá, e dá outras providências”. **Ausência de vício de iniciativa ou afronta à reserva da administração na instituição de regras genéricas e abstratas sobre a criação de programa de auxílio à saúde, mesmo quando imponha despesas.** Tema 917 do STF. Caso, porém, de invasão da gestão própria do Executivo quando se definem atos concretos administrativos, no caso de serviços de cadastros dos integrantes do programa. Artigo 47, II e XIV, da Constituição do Estado. Ação julgada parcialmente procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2297483-17.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Claudio Godoy, julgada em 11.08.2021)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.093, de 27 de novembro de 2018, do Município de Jundiaí, que “institui a Política Municipal de Atenção Integral à Saúde do Homem”. Alegação de vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos poderes. Reconhecimento parcial. Rol de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Poder Executivo é matéria taxativamente disposta na Constituição Estadual. Inocorrência de ofensa ao artigo 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo. Norma de conteúdo programático sem comando imperativo. Inconstitucionalidade, contudo, da expressão “junto como Conselho Municipal de Saúde” constante no inciso VIII, do artigo 1º da Lei nº 9.093/2018. Dispositivo que ao eleger o órgão que deverá estimular e apoiar o programa de política pública instituída pela lei local impõe obrigação à Administração Pública, em clara ofensa ao princípio da reserva da Administração. Afronta aos artigos 5º, 47 e 144 da Carta Bandeirante. Pedido parcialmente procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2057225-80.2019.8.26.0000, Relator Desembargador Ricardo Anafe, julgada em 14.08.2019)

No caso sob análise, **não se constata vício (formal)** de iniciativa quanto ao **Projeto de Lei n.º 35/2022**, exceto no tocante ao parágrafo único do art. 1º e art. 4º e seu parágrafo único.

Por vício formal de iniciativa – entende-se “**aqueles relacionados com a iniciativa do processo legislativo, ou seja, com os agentes – ‘sujeitos’ – constitucionalmente responsáveis por iniciar a proposição legislativa**”. (DALTON SANTOS MORAIS – “Controle de Constitucionalidade” – Ed. JusPodivm – 2010 – p. 67/68).

Ensina LUÍS ROBERTO BARROSO:

O vício mais comum é o que ocorre no tocante à iniciativa de leis. Pela Constituição, existem diversos casos de iniciativa privativa de alguns órgãos ou agentes públicos, como o Presidente da República (art. 61, § 1º), o Supremo Tribunal Federal (art. 93) ou o Chefe do Ministério Público (art. 128, § 5º). **Isso significa que somente o titular da competência reservada poderá deflagrar o processo legislativo naquela matéria.** Assim, se um parlamentar apresentar o projeto de lei criando cargo público, modificando o estatuto da magistratura ou criando atribuições para o Ministério Público, ocorrerá inconstitucionalidade



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

formal por vício de iniciativa. (O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro – 7ª ed. – Ed. Saraiva – 2016 – p. 49).

Ora, a norma cuida, basicamente, sobre a instituição e definição de diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

No caso sob análise, indica-se a inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 1º e do art. 4º e seu parágrafo único, do Projeto de Lei n.º 35/2022 por vício de iniciativa, tendo em vista que tal objeto normativo é oriundo de projeto de lei de iniciativa de Vereador e trata de matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, nos termos da Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP:

Art. 43 – Ao prefeito compete, entre outras atribuições:

(...)

XV – dispor sobre a organização e funcionamento da Administração Municipal, na forma da lei;

(...)

Art. 52 – Compete privativamente ao prefeito a iniciativa de lei que disponha sobre:

(...)

II – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária;

III – criação e extinção de secretarias municipais, bem como de qualquer órgão da estrutura administrativa.

(...)



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

O diploma normativo viola, efetivamente, o art. 5º, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo, de observância obrigatória pelos Municípios de acordo com o art. 144, da mesma Carta.

Segundo o referido dispositivo (art. 5º), os Poderes Executivo e Legislativo são independentes e harmônicos entre si. Disso decorre que 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 Chefe do Poder Executivo o que deve ser feito em termos de administração pública.

Na lição de Hely Lopes Meirelles:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros Editores, 17ª edição – 2013, p. 633).

Na verdade, 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



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

concretas e adotando medidas específicas de planejamento, organização e execução de serviços públicos.

Vale dizer, o projeto normativo, de acordo com o parágrafo único do art. 1º, e art. 4º e seu parágrafo único, dispôs sobre matéria relacionada a ato concreto de gestão, cujo exercício e controle cabe ao Chefe do Poder Executivo, malferindo o disposto no art. 47, incisos II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo.

O parágrafo único do art. 1º, e art. 4º e seu parágrafo único, do Projeto de Lei n.º 35/2022 traz ingerência do Poder Legislativo local na esfera de competência exclusiva do Prefeito, implicando, portanto, transgressão ao princípio da independência e harmonia entre os poderes, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Estadual.

Destacamos, a propósito, casos análogos já submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, *verbis*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei Municipal nº 5.962, de 20.10.15, dispendo sobre a criação de bolsões de proteção para motocicletas nas vias providas de semáforos do município de Jacareí. Inadmissibilidade. Vício de iniciativa. Cabe, privativamente, ao Executivo a iniciativa legislativa de projetos que interfiram na gestão administrativa. Precedentes. Desrespeito ao princípio constitucional da “reserva de administração”. Precedentes do STF. Fonte de custeio. Falta absoluta de indicação de fonte de custeio. Ação procedente. (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2241961-78.2015.8.26.0000, Relator Desembargador Evaristo dos Santos).

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Alegação de vício de iniciativa – Atividade típica do Poder Executivo – Edição de norma que, ao contrário de possuir generalidade e abstração, impõe obrigação para a Prefeitura, no caso, implantação de temporizadores nos semáforos equipados com radares – Ato de gestão administrativa – Regulamentação do trânsito local é matéria de preponderante interesse do Poder Executivo – Ofensa à Federação – Reconhecimento – Inconstitucionalidade declarada. (Ação



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Direta de Inconstitucionalidade nº 0276289-73.2012.8.26.0000, Relator Desembargador Walter de Almeida Guilherme).

A conclusão, portanto, é de que houve supressão de atribuição reservada ao Chefe do Poder Executivo com a consequente imposição do **parágrafo único do art. 1º, e art. 4º e seu parágrafo único, do Projeto de Lei n.º 35/2022** ofende diretamente sua iniciativa legislativa, traduzindo infringência aos arts. 5º, 25, 47, incisos II e XIV, e 144, todos da Constituição do Estado de São Paulo.

No tocante aos demais artigos do projeto normativo, não se encontram no rol de matérias reservadas à iniciativa do Chefe do Poder Executivo, ou seja, aquelas que envolvem **a)** servidores públicos; **b)** estrutura administrativa; **c)** leis orçamentárias e geração de despesas; e **d)** leis tributárias benéficas (GIOVANI DA SILVA CORRALO “O Poder Legislativo Municipal” – Ed. Malheiros – 2008, p. 82/87).

Dispõe a Constituição do Estado de São Paulo, ao tratar de iniciativa privativa do Governador do Estado, em seu art. 24, § 2º:

§ 2º – Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- 1 – criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
- 2 – criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no artigo 47, XIX;
- 3 – organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;
- 4 – servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

5 – militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

6 – criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Não se observa, portanto, vício formal (**exceto o parágrafo único do art. 1º, e art. 4º e seu parágrafo único**) no **Projeto de Lei sob n.º 35/2022**:

Sobre o artigo 24 e seus §§ 1 e 2º da Constituição Paulista, releva acrescentar que **os temas ali elencados, de iniciativa de um e de outro Poder, são restritos, não comportando interpretação ampliativa. Não fazendo parte do rol de matéria de iniciativa reservada do Executivo, não se há reconhecer o vício**, na esteira do entendimento do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que, verbis, “a iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar da norma constitucional explícita e inequívoca”. (ADI-MC 724/RS, Rel. Min. Celso de Mello, Dd. 24/11/2011). (ADIn n.º 2.023.473-59.2015.8.26.0000 v.u. j. de 17.06.15 Rel. Des. XAVIER DE AQUINO).

No mesmo sentido:

“Assim, **não sustenta o argumento de que a matéria tratada na legislação aqui impugnada estaria inserida dentre aquelas sujeitas à iniciativa reservada do Prefeito Municipal**, em frontal violação ao princípio da independência dos Poderes e, por conseguinte, aos artigos 5º, 20, inciso III, 47, inciso II, 111 e 144 da Constituição Estadual, e artigo 84, incisos II e VI, da Constituição Federal”.

“**No caso vertente, a lei local versou acerca de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar**”.

“Nem tampouco há que se falar que a previsão legal contestada nos autos implicaria no indevido aumento de despesas do ente público local, sem a respectiva indicação da fonte de custeio, em violação ao comando contido no artigo 25 da Constituição Bandeirante, uma vez que o próprio



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

texto legal delega à Administração estabelecer as normas técnicas necessárias ao cumprimento do disposto na lei”. (ADI n.º 2030709-28.2016.8.26.0000 v.u. j. de 11.05.16 Rel. Des. ANTONIO CARLOS MALHEIROS).

E ainda:

“De fato, o Supremo Tribunal Federal, em julgado recente, submetido ao rito de Repercussão Geral pelo Tema 917, reconheceu que as hipóteses de limitação de iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição Federal, de modo que não se admite interpretação ampliativa das suas disposições”.

(...)

“Dessa forma, **adotando-se o modelo constitucional, em respeito ao princípio da simetria, não afronta a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não cuide especificamente de sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos, ou do regime jurídico de servidores públicos, como é o caso dos autos**”. (ADI n.º 2167028-66.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. MOACIR PERES).

Observe-se, ademais, a recente orientação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Repercussão Geral (**Tema n.º 917**) atrelada ao **Recurso Extraordinário n.º 878.911**:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. **Não ocorrência. Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. No mérito, por maioria, reafirmou a jurisprudência dominante sobre a matéria, vencido o Ministro Marco Aurélio. Não se manifestaram os



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Ministros Celso de Mello e Rosa Weber. (RE n.º 878.911, Tema n.º 917 v.u. j. de 30.09.16 DJ-e de 11.10.16 – Relator Ministro GILMAR MENDES).

No mesmo sentido já se pronunciou o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo quanto ao **Tema sob n.º 917**:

É caso de improcedência do pedido, aplicando-se à hipótese, o tema 917 da sistemática da repercussão geral (ARE-RG 878.911, DJe 11.10.2016), que reafirmou a jurisprudência da Suprema Corte “**no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, 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)**”, porquanto não se verifica a alegada inconstitucionalidade por vício de iniciativa, na medida em que a lei impugnada não tratou de matéria cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo Municipal (Cf. artigo 24, §2º, 1 e 2, da Constituição Estadual, aplicado por simetria ao Município), não se vislumbrando violação dos princípios da competência exclusiva e da separação de Poderes por invasão da esfera da gestão administrativa. (ADI n.º 2130762-80.2017.8.26.0000 v.u. j. de 29.11.17 Rel. Des. RICARDO ANAFE).

4. Neste sentido, aliás, pacificou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em tema de repercussão geral, estabelecendo-se que a imposição de obrigações e despesas ao Chefe do Poder Executivo não impõe o reconhecimento de vício de iniciativa, quando não se tratar, na norma impugnada, da estrutura da Administração, das atribuições de seus órgãos ou do regime jurídico de seus servidores. (ADI n.º 2154977-23.2017.8.26.0000 v.u. j. de 08.11.17 Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI).

É importante considerar, ademais, que, recentemente, a Supremo Corte, no julgamento do Recurso Especial n.º 878.911/RJ, **sob rito da repercussão geral**, apreciando o Tema 917, reafirmou a jurisprudência daquela C. Corte “no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”. (ADI n.º 2161483-49.2016.8.26.0000 v. u. j. de 20.09.17 Rel. Des. FERREIRA RODRIGUES).



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Em suma, a matéria disciplinada pelo **Projeto de Lei n.º 35/2022** – que institui e define diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências –, **não se encontra no restrito rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, a denotar a inexistência de vício formal no processo legislativo.**

Não se vislumbra a ocorrência de afronta aos princípios da Administração Pública (art. 37, da CF/88), ora reproduzidos pelo art. 111, da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 111 – A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público.

5.2 – DA FONTE DE CUSTEIO.

Disciplina a Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 25 – Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

No mesmo sentido, disciplina a Lei Orgânica do Município de Itaquaquetuba/SP:

Art. 56 – Nenhuma propositura poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Em que pese já ter o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo julgado inconstitucional norma nessas condições (ADI n.º 2210584-21.2017.8.26.0000 v.u. j. de 18.04.18), prevalece o atual entendimento do Órgão Especial.

Nesse sentido:

“Ressalte-se, entretanto, que a simples ausência de previsão orçamentária específica não seria capaz, por si só, de eivar de inconstitucionalidade o ato normativo vergastado”.

“Conforme entendimento há muito sedimentado pelo Egrégio Supremo Tribunal Federal, **a falta de indicação da fonte de custeio para a execução do quanto disposto em um ato normativo não o eiva de inconstitucionalidade**, mas apenas obsta sua execução no exercício em que editada. Prevista a despesa no orçamento seguinte, passa-se à aplicação do comando normativo”. (ADI n.º 2174008-29.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. MOACIR PERES).

“No que diz respeito à alegação de que o cumprimento da lei impugnada, em contradição ao artigo 25 da CE/SP, trará indevido acréscimo de gastos ao Erário, sem prévia inclusão específica no orçamento, com a instituição de equipes e programas para aplicação da norma e aquisição e manutenção de equipamentos voltados à medição dos níveis sonoros apontados pela regra como infracionais, cumpre destacar que não se vislumbra nenhum vício”.

“Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs n.º 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Márcio Bartoli, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. Xavier de Aquino, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. Arantes Theodoro)”. (ADI n.º 2141095-91.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA).

“Em relação à fonte de custeio, a norma impugnada, não malfere regra contida nos artigos 25, 174, inciso III e 176, inciso I, da Constituição Estadual. Em consonância com o entendimento adotado pelo C. Supremo Tribunal Federal (ADI 3599/DF, rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes), este Órgão Especial vem confirmando a tese de



Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

que a previsão genérica, ou mesmo a ausência de indicação de fonte de custeio não é razão suficiente para a declaração de inconstitucionalidade da norma". (ADI n.º 2182824-97.2017.8.26.0000 v.u. j. de 14.03.18 Rel. Des. RICARDO ANAFE).

O posicionamento advém do Supremo Tribunal Federal:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Leis federais nº 11.169/2005 e 11.170/2005, que alteram a remuneração dos servidores públicos integrantes dos Quadros de Pessoal da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. 3. Alegações de vício de iniciativa legislativa (arts. 2º, 37, X, e 61, § 1º, II, a, da Constituição Federal); desrespeito ao princípio da isonomia (art. 5º, caput, da Carta Magna); e inobservância da exigência de prévia dotação orçamentária (art. 169, § 1º, da CF). 4. Não configurada a alegada usurpação de iniciativa privativa do Presidente da República, tendo em vista que as normas impugnadas não pretenderam a revisão geral anual de remuneração dos servidores públicos. 5. Distinção entre reajuste setorial de servidores públicos e revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos: necessidade de lei específica para ambas as situações. 6. Ausência de violação ao princípio da isonomia, porquanto normas que concedem aumentos para determinados grupos, desde que tais reajustes sejam devidamente compensados, se for o caso, não afrontam o princípio da isonomia. **7. A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro.** 8. **Ação direta não conhecida pelo argumento da violação do art. 169, § 1º, da Carta Magna. Precedentes: ADI 1585-DF, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ 3.4.98; ADI 2339-SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343-SC, Rel. Min. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003.** 9. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, na parte conhecida, julgada improcedente. (ADI 3599/DF DJ-e de 14.09.07 Rel. Min. GILMAR MENDES).

Assim, as leis que criem despesas, embora não mencionem a fonte de custeio, não devem ser declaradas inconstitucionais, podendo resultar apenas em sua inexecutabilidade para o mesmo exercício.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

6. CONCLUSÃO.

Diante desse quadro fático e jurídico mais amplo aqui vislumbrado, e do pressuposto de que a matéria exige sistematização de entendimento, como decorrência do princípio da isonomia, a Procuradoria Legislativa **OPINA** pela constitucionalidade parcial do **Projeto de Lei n.º 35/2022**, visto que o parágrafo único do art. 1º, e art. 4º e seu parágrafo único são inconstitucionais por vício de iniciativa, de autoria do nobre Vereador **Ricardo de Brito Ferreira**, que institui e define diretrizes para a Política Pública do Município de Itaquaquetuba – SP, sobre a conscientização da menstruação e a distribuição de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, e dá outras providências.

Ademais, a Procuradoria Legislativa **RECOMENDA** e **SUGERE** que o Projeto de Lei n.º 35/2022 observe as regras insculpidas no **Decreto n.º 9.191, de 1º de novembro de 2017**, que regulamenta a Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998 (lei que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59, da Constituição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona), **nos termos do “Capítulo 4” deste parecer jurídico.**

É o parecer, lavrado em **40 (quarenta)** laudas e em **2 (duas)** vias, arquivada uma em pasta própria e a presente. Encaminho os autos à autoridade competente, elevada à consideração superior.



Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Itaquaquetuba/SP, 23 de junho de 2022.

YURI RAMON DE ARAÚJO
Procurador Legislativo