



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

Protocolo nº 5296/2022 (Câmara Sem Papel)

Veto nº 13/2022 (Câmara Sem Papel)

Matéria Principal: Projeto de Lei Ordinária nº 28/2022, vinculado ao Processo nº 1316/2022, de autoria do Vereador Antônio Cesar Machado

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

I – RELATÓRIO

Cuida-se de Mensagem Governamental comunicando a oposição do veto total à iniciativa parlamentar que cria o "Programa Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual" no Município de Linhares, estabelecendo ações de sensibilização articuladas entre diversos atores e a obrigatoriedade de disponibilização gratuita de absorventes higiênicos nas instituições de ensino desta municipalidade, visando a promoção da saúde e o enfrentamento da evasão escolar, mediante o combate à precariedade menstrual.





O Exmo. Sr. Prefeito - usando da faculdade que lhe confere o §1º do art. 66 da Constituição c/c art. 66, §2º, da Constituição do Estado do Espírito Santo c/c art. 34, §1º, da Lei Orgânica do Município de Linhares - vetou totalmente a referida proposição (Autógrafo nº 41/2022), sob o fundamento de vício de inconstitucionalidade.

Argumentou que a proposição invadiu competência privativa do Alcaide, ao regular matéria eminentemente administrativa, uma vez que cria diversas obrigações/atribuições a serem cumpridas pelo Poder Executivo local.

Aduziu, ainda, que o projeto cria despesas sem indicação da fonte de custeio, em afronta ao princípio da separação dos poderes, assim como inexistente no orçamento municipal previsão para a despesa que o programa criou através da lei aprovada. Por fim, afirmou que a proposição não foi devidamente instruída, segundo parecer da Comissão de Finanças da CML.

Por força do veto do Chefe do Poder Executivo e em cumprimento ao Regimento Interno desta Casa (art. 198, *caput*), a matéria foi encaminhada ao exame desta Comissão (CCJ), competindo-nos nesta oportunidade analisar a matéria vetada quanto aos aspectos constitucional, legal e jurídico.

II - FUNDAMENTAÇÃO

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





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Quanto ao aspecto formal, verifica-se que houve obediência ao prazo previsto no art. 34, §1º, da Lei Orgânica Municipal, bem como atendidos os requisitos previstos no parágrafo 2º do referido dispositivo, eis que o veto governamental abrangeu texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Constatada a *constitucionalidade formal* da Mensagem de Veto em apreço, impõe-se o exame intrínseco dos motivos que lhe servem de fundamentação.

Nesse sentido, verifica-se que a matéria foi vetada pelo Sr. Prefeito por entender que a proposição está eivada de inconstitucionalidade, pelos motivos supracitados.

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

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

Não se olvida que os Municípios ostentam competência para legislar sobre assuntos de *interesse local*, conforme artigo 30, inciso I, da Lei Maior.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Todavia, faz-se necessária a observância de certos requisitos na obra legislativa, cuja falta acarreta a inconstitucionalidade formal do ato. A propósito, HELY LOPES MEIRELLES adverte:

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

De fato, a função precípua da Câmara Municipal é a legislativa, de modo que estabelecer normas de administração e dispor sobre a execução de serviços públicos - de forma genérica e abstrata - constituem atividades genuínas do Poder Legislativo Municipal.

Noutro giro, a prática dos atos concretos da administração é de competência exclusiva do Prefeito Municipal.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Portanto, se há repercussão na atribuição de órgãos sob a administração do Poder Executivo, o projeto de lei deve ser, em princípio, da sua iniciativa.

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

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

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

Dentre as possíveis ingerências indevidas no campo próprio de atuação da Administração Pública está, justamente, a violação da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo com relação a determinadas matérias que o texto constitucional destacou por serem especialmente sensíveis aos interesses administrativos.





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

A ideia por detrás dessa construção gira em torno de preservar a harmônica *separação de Poderes do Estado*, com vistas a obedecer ao disposto no art. 17 da Constituição Capixaba e no art. 31, parágrafo único, IV, da Lei Orgânica Municipal.

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

Por mais louváveis que sejam os propósitos inspiradores do PLO em análise, verifica-se que a temática esbarra em vício insanável de iniciativa, impedindo o diagnóstico de constitucionalidade necessário ao bom andamento do processo legislativo. É nessa toada que se posiciona a jurisprudência pátria acerca da temática ora analisada. Senão, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 3.134/2021, DO MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. I) **Lei nº 3.134/2021 do Município de Santo Augusto, que institui o Programa Municipal de fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas municipais.** II) Caso em que a Lei questionada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde e para agente público vinculado ao Executivo Municipal ao prescrever que a distribuição dos absorventes higiênicos será realizada pelas unidades da rede municipal de saúde





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

e ao atribuir à coordenadora pedagógica de cada escola municipal a função de avaliar cada aluna e averiguar sua situação socioeconômica. III) **Violação à competência privativa do Chefe do Poder Executivo**, prevista nos artigos 60, inciso II, alínea "d"; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 8º, caput. **Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal**, consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.** (TJRS, Tribunal Pleno, ADI 70085487049, julgada em 13/05/2022)

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

Por fim, o artigo 6º do PLO determina o prazo de 120 dias para que a lei seja regulamentada pelo Executivo. O nobre edil transborda, assim, os poderes legislativos ao prever lapso temporal para que Poder Executivo dê operacionalidade à lei, padecendo de *inconstitucionalidade material*.

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

É exatamente este o entendimento dos Tribunais Superiores. À guisa de exemplo:





Câmara Municipal de Linhares

Palácio Legislativo "Antenor Ellas"

Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Complementar nº 48/2021, do Município de Andradina, que dispõe sobre "a modernização da emissão de certidão negativa por meio digital online para fins de comprovação de quitação e regularidade de obrigações tributárias imobiliárias legalmente definidas perante a Fazenda Pública do Município de Andradina" - Ofensa ao princípio da Separação dos Poderes - Prazo para regulamentação da Lei - Usurpação de atribuição do Poder Executivo - Ausência de hierarquia entre os Poderes - Inconstitucionalidade verificada nessa expressão constante no artigo 2º da norma (TJSP, Órgão Especial, ADI 2175821-52.2021.8.26.0000, j. em 06/04/2022)

Portanto, apesar da proposição inspirar-se em ótima intenção para atingir igualmente bons e nobres objetivos, verifica-se que o conteúdo da matéria está eivado de inconstitucionalidade, pelas razões elencadas acima.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara Municipal de Linhares/ES - por maioria de votos - opina pela **MANUTENÇÃO DO VETO TOTAL** aposto pelo Exmo. Sr. Prefeito ao Autógrafo nº 41/2022, referente ao PLO nº 28/2022, por estar eivado de inconstitucionalidade.

Plenário "Joaquim Calmon", em 16.08.2022.

JADIR RIGOTTI JUNIOR
Relator

De acordo:

WELLINGTON VICENTINI
Presidente

Página 8 de 8



Autenticar documento em <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> com o identificador 310030003100370039003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://linhares.nopapercloud.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 310030003100370039003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Juninho Buguiu** em **16/08/2022 14:02**

Checksum: **A11F4BD560892056C8C9FA330EF8E6BB0715FD335A49B959751AB1A08AFC116A**

Assinado eletronicamente por **Vicentini** em **17/08/2022 13:23**

Checksum: **2F640D3EB494706B708FFAB5A1D11C1EFB38E299D8B075FF042722B1DDF5ED8F**

