



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradora Legislativa



PARECER N. 300/2021

PROJETO DE LEI N. 46/2021

ASSUNTO: Parecer sobre o Projeto de Lei n. 46/2021, que "Dispõe sobre a garantia de acesso das mulheres em situação de vulnerabilidade social, a um kit higiênico mensalmente, no Município de Rio Branco e dá outras providências".

INTERESSADA: Diretoria Legislativa.

PROJETO DE LEI N. 46/2021. KIT HIGIÊNICO MENSAL A MULHERES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE SOCIAL. EXAME DE CONSTITUCIONALIDADE E DE LEGALIDADE. ART. 8º DA LEI COMPLEMENTAR N. 173/2020. ART. 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. NÃO CUMPRIMENTO. RECOMENDAÇÕES.

I - RELATÓRIO

Trata-se de parecer acerca da legalidade e da constitucionalidade do Projeto de Lei n. 46/2021, que "Dispõe sobre a garantia de acesso das mulheres em situação de vulnerabilidade social, a um kit higiênico mensalmente, no Município de Rio Branco e dá outras providências".

Projeto de lei juntado às fls. 02/03 e justificativa às fls. 04/05.

Extraí-se que a intenção do legislador é assegurar às mulheres em situação de vulnerabilidade: a defesa da saúde integral da mulher; a conscientização sobre o direito da mulher aos cuidados básicos relativos à menstruação e à higiene pessoal; a prevenção de doenças e a diminuição da evasão escolar; o respeito e a dignidade.

É o necessário a relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, cumpre salientar que o Projeto de Lei n. 46/2021 se enquadra nas autorizações para legislar franquadas aos Municípios, de acordo com o que dispõem o art. 30, I, da CF/88 e o art. 22, I, da Constituição Estadual, por se tratar de matéria de interesse local, de relevância preponderante para os municípios de Rio Branco.

Em princípio, também não há vício de iniciativa, pois a matéria em questão não se enquadra nas hipóteses de iniciativa privativa previstas na Lei Orgânica, podendo, portanto, ser proposta por qualquer dos legitimados à propositura de leis no âmbito municipal. **Eventuais disposições que firmam as regras de iniciativa legislativa serão apontadas oportunamente.**

Quanto à espécie normativa utilizada, percebe-se que o projeto não versa sobre matérias reservadas às leis complementares (art. 43, § 1º, da Lei Orgânica), podendo ser veiculado por lei ordinária.

O projeto obriga o Poder Público a entregar, às mulheres em situação de vulnerabilidade social, um kit higiênico mensal, contendo insumos básicos de higiene pessoal, como absorventes, sabonete, creme dental, escova dental e desodorante. Os kits



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradora Legislativa



serão proporcionados, prioritariamente, nas escolas públicas, unidades básicas de saúde, Unidades de Acolhimento, Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializada para População em Situação de Rua (Centro POP) (art. 1º).

Não há impedimento jurídico para a concessão da medida prevista no projeto, que visa garantir saúde e dignidade às mulheres em situação de vulnerabilidade social, diminuir a evasão escolar e promover a conscientização sobre direito da mulher aos cuidados básicos relativos à menstruação e à higiene pessoal (art. 2º).

Todavia, o art. 5º da proposição fere o princípio da separação de poderes porquanto fixa prazo para regulamentação do projeto pelo Poder Executivo. Corroborando este entendimento, colaciono:

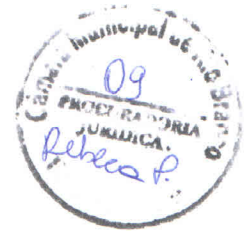
EMENTA Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. 3. **É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder.** Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente. (STF, ADI 179, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-062 DIVULG 27-03-2014 PUBLIC 28-03-2014 RTJ VOL-00228-01 PP-00025)

Decisão
[...]

4



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradora Legislativa



Ademais, verifica-se que o Tribunal de origem julgou parcialmente procedente a ação direta de inconstitucionalidade, apenas para declarar a inconstitucionalidade do dispositivo que estabelece prazo de 90 (noventa) dias para a regulamentação da norma pelo Poder Executivo. A propósito, veja-se trecho do acórdão recorrido (fls. 58-59, Vol. 10):

“Outrossim, o art. 4º da lei em análise também deve ser declarado inconstitucional na parte em que fixa prazo determinado para que o Poder Executivo regulamente a lei, uma vez que tal fixação representa afronta ao princípio da Separação dos Poderes.

Desse modo, deve ser reconhecido vício de inconstitucionalidade parcial do aludido dispositivo que tem a seguinte redação: Esta lei será regulamentada no prazo de 90 (noventa) dias, contados da data de sua publicação, eis que por meio de sua redação o legislador municipal invadiu o âmbito das atribuições do Poder Executivo, em ofensa ao princípio da separação dos poderes, insculpido no artigo 5º, da Constituição Paulista.

De fato, na ADI nº 2020282-35.2017.8.26.0000 este C. Órgão Especial, por maioria de votos, adotou entendimento segundo o qual a imposição de que o Executivo regulamente certa norma dentro de um prazo rígido representa indevida interferência no juízo de conveniência e oportunidade do Poder Executivo”.

O Plenário desta SUPREMA CORTE, no julgamento da ADI 179/RS, de relatoria do Ministro DIAS TOFFOLI, DJe de 28/3/2014, fixou entendimento segundo o qual é vedado ao Poder Legislativo fixar prazo para que o Executivo edite normas legais ou regulamentadoras. Eis a ementa do paradigma:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Impugnação de 21 artigos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Fixação de prazo para o Poder Executivo encaminhar proposições legislativas e praticar atos administrativos. Conhecimento parcial. Posterior regulamentação. Prejudicialidade. Mérito. Ofensa à competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Violação do postulado da separação dos Poderes. Inconstitucionalidade. 1. Exaurimento dos efeitos de parte dos preceitos transitórios impugnados, pois, com a edição dos diplomas legislativos regulamentadores, foram atendidos em plenitude os comandos questionados, os quais se restringiam a determinar que o Poder Executivo encaminhasse, em certo prazo, à Assembleia Legislativa os projetos de lei sobre as matérias ali versadas. Prejudicialidade da ação na parte em que são impugnados o parágrafo único do art. 7º; o parágrafo único do art. 12; o inciso I do art. 16; o § 1º do art. 25; o art. 57; e o art. 62, todos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. 2. Os arts. 19 e 29 do ADCT da Constituição do Rio Grande do Sul incidem em inconstitucionalidade formal, por ofensa às regras de competência legislativa privativa da União (art. 22, VII e XX, CF/88). Criação de loterias e implantação do seguro rural no Estado. Embora ausente conteúdo normativo obrigacional ou estruturador, o simples comando de produção legislativa abre margem para que o Estado do Rio Grande do Sul edite diplomas sobre matérias que não lhe são afetas, como decorre da repartição de competências estabelecida na Constituição Federal. 3. É inconstitucional qualquer tentativa do Poder Legislativo de definir previamente conteúdos ou estabelecer prazos para que o Poder Executivo, em relação às matérias afetas a sua iniciativa, apresente proposições



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradora Legislativa



legislativas, mesmo em sede da Constituição estadual, porquanto ofende, na seara administrativa, a garantia de gestão superior dada ao Chefe daquele poder. Os dispositivos do ADCT da Constituição gaúcha, ora questionados, exorbitam da autorização constitucional de auto-organização, interferindo indevidamente na necessária independência e na harmonia entre os Poderes, criando, globalmente, na forma nominada pelo autor, verdadeiro plano de governo, tolhendo o campo de discricionariedade e as prerrogativas próprias do chefe do Poder Executivo, em ofensa aos arts. 2º e 84, inciso II, da Carta Magna. 4. Ação direta de inconstitucionalidade de que se conhece parcialmente e que se julga, na parte de que se conhece, procedente”.

Por pertinente, cite-se o seguinte trecho do voto proferido pelo Ilustre Min. DIAS TOFFOLI, nos autos da ADI 179/RS:

“A questão maior que ora se apresenta em debate é o limite do poder constituinte decorrente na conformação da estrutura organizacional do ente federado.

Alega o requerente que a Assembleia Legislativa, ao condensar diversos dispositivos na parte transitória da Constituição estadual, teria criado verdadeiro plano de governo, dirigido ao Poder Executivo, estabelecendo prazo para o encaminhamento de proposições legislativas sobre assuntos diversos, muitos deles, inclusive, de iniciativa legislativa reservada ao chefe do Poder Executivo. Teria, ademais, determinado a prática de atos administrativos materiais em certo período de tempo, em violação do postulado da separação dos Poderes.

Com efeito, assiste razão ao autor.

Sabe-se que o Poder Legislativo estadual, imbuído da função de constituinte secundário/condicionado, conformado pelas diretrizes principiológicas da Lei Fundamental, pôde (e ainda pode, por meio de emenda), durante a elaboração da Constituição do Estado, realizar a estruturação do ente federado, definindo-lhe os contornos fundamentais.

Contudo, a legitimidade de conformação dada ao referido Poder está cingida pela reserva de atribuições e competências próprias de cada Poder postas na Constituição Federal, à qual, por ser dotada de soberania, cabe definir, de modo peculiar, no Estado brasileiro, o delineamento da divisão dos poderes (funções) e suas interações (independência e harmonia).

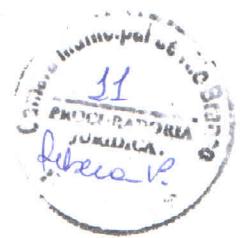
Ora, muito embora a Constituição, consoante o comando do caput do art. 25 da Carta de 1988, tenha deferido aos estados o poder de se auto-organizarem e de se regerem pelas suas próprias constituições, o poder constituinte decorrente encontra limites nos princípios estabelecidos na Carta Federal. Nesse sentido, também, é o teor do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 11 – Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

Com efeito, a Carta da República positivou o princípio da separação dos Poderes, nos termos do seu art. 2º (“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”), conferindo-lhe delineamentos próprios, cuja formulação adotada há de ser imposta a



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradora Legislativa



todos os estados da Federação. A propósito, salutar a transcrição de trecho memorável do voto proferido pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence:

“Não há dúvida de que o princípio da separação e independência dos Poderes – instrumento que é da limitação do poder estatal –, constitui um dos traços característicos do Estado Democrático de Direito.

Mas, como a pouco assinalava neste mesmo voto, é princípio que se reveste, no tempo e no espaço, de formulações distintas nos múltiplos ordenamentos positivos que, não obstante a diversidade, são fiéis aos seus pontos essenciais.

Por isso, quando erigido, no ordenamento brasileiro, em princípio constitucional de observância compulsória pelos Estados-membros, o que a estes se há de impor como padrão não são concepções abstratas ou experiências concretas de outros países, mas sim o modelo brasileiro vigente de separação e independência dos Poderes, como concebido e desenvolvido na Constituição da República” (ADI nº 98/MT, Relator Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 31/10/97).

Nesses termos, conforme consolidada jurisprudência desta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo vedado aos estados criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº 1.905/RS-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 5/11/04; ADI nº 3.046/SP; Min. Rel. Sepúlveda Pertence, DJ de 28/5/04; ADI nº 2.911/ES, Rel. Min. Ayres Britto, DJ de 2/2/07).

A Carta Política, ao estabelecer a competência de cada um dos poderes instituídos, confiou ao chefe do Poder Executivo a função de chefe de governo e de direção superior da Administração Pública”.

Nesse contexto, verifica-se que o acórdão recorrido não se afastou da jurisprudência desta CORTE.

Diante do exposto, com base no art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, **NEGO SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO.**

Publique-se.

Brasília, 27 de março de 2019.

Ministro Alexandre de Moraes

Relator

(STF, RE 1193320 / SP, Decisão monocrática, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Julgamento: 27/03/2019, Publicação DJe-066 DIVULG 02/04/2019 PUBLIC 03/04/2019)

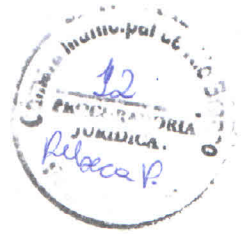
Por essa razão, sugere-se a proposição de emenda modificativa do art. 5º do projeto, suprimindo a expressão "até o prazo de cento e oitenta dias, contados da sua publicação".

Ademais, recomenda-se a proposição de emenda para acrescentar artigo com a cláusula de vigência, nos seguintes termos:

Art. 6º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradora Legislativa



Por outro lado, quanto à adequação econômico-financeira, verifica-se que a norma acarreta despesas obrigatórias de caráter continuado e a Lei Complementar n. 173/2020 proíbe que os Municípios atingidos pela calamidade pública da COVID-19 criem despesa obrigatória de caráter continuado até **31 de dezembro de 2021**. Menciona-se:

Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade.

Além disso, é necessário cumprir os requisitos previstos no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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. (Vide ADI 6357)

§ 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.

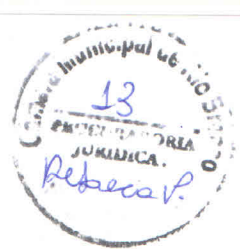
§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.



CÂMARA MUNICIPAL DE RIO BRANCO
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL
Procuradora Legislativa



§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

No caso, não foi demonstrada a compatibilidade do projeto com as disposições do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias nem foi apresentada a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que a norma entrará em vigor e nos dois exercícios seguintes.

Também não foi indicada a origem dos recursos para custear as despesas oriundas da proposta, sendo insuficiente a menção genérica do art. 4º do projeto, nem foram apresentadas as medidas de compensação exigidas pelo art. 8º, § 2º, da Lei Complementar n. 173/2020.

O cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei Complementar n. 173/2020 é condição imprescindível para a aprovação da proposição.

III - CONCLUSÃO

Ante o exposto, esta Procuradoria entende que existe óbice jurídico à aprovação do Projeto de Lei n. 46/2021. Para a aprovação da proposta, recomenda-se a proposição das emendas sugeridas e o cumprimento dos requisitos previstos no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 8º, § 1º, da Lei Complementar n. 173/2020:

- a) estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;
- b) demonstração de compatibilidade do projeto com a lei orçamentária anual — indicando-se a dotação orçamentária que arcará com as despesas —, com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- c) indicação de medidas de compensação permanentes que acarretem aumento de receita ou redução de despesa.

Recomenda-se que o projeto tramite na Comissão de Constituição, Justiça e Redação Final, na Comissão de Saúde e Assistência Social, na Comissão de Defesa dos Direitos da Mulher e na Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação.

É o parecer.

Rio Branco-Acre, 21 de outubro de 2021.

Renan Braga e Braga
Procurador