



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER/PLCMG Nº 17/2023

PROJETO DE LEI Nº 25/2023

INTERESSADO: Vereador Rafael Frabetti

ASSUNTO: Saúde Pública e Assistência Social

I. Projeto de Lei nº 25/2023, que dispõe sobre a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual para mulheres de baixa renda e dá outras providências”.

II. Norma programática, genérica e abstrata em matéria de saúde pública e assistência social.

III. Propositora que atende aos requisitos formais e materiais de legalidade e constitucionalidade.

Sr. Vereador,

Chega a esta Procuradoria Legislativa, para parecer, o incluso Projeto de Lei nº 01/2022, de autoria dos Vereadores Pedro Santos e Adhemar Kemp Marcondes de Moura Filho, que busca garantir, no âmbito do Município de Garça, a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual para mulheres de baixa renda.

A fim de justificar a medida, os Autores asseveram que a “*iniciativa consiste no fornecimento de absorventes higiênicos para estudantes do sexo feminino, visando à prevenção de doenças, bem como a evasão escolar. Além disso, como corolário do direito à saúde, também serão beneficiárias do direito preconizado neste Projeto as mulheres em situação de rua ou em situação de vulnerabilidade social extrema*”.

Noutro flanco, os Edis ponderam que a “*relevância do tema está também refletida em projetos espalhados pelo mundo, implementados por organizações não governamentais e liderados por mulheres, que têm por fito financiar ou encontrar alternativas para viabilizar o acesso a produtos de higiene no período menstrual para meninas e mulheres atingidas por esse tipo de vulnerabilidade, sendo uma delas a organização nigeriana PeachAID Medical Initiative*”.

*É a síntese do necessário.
Passo a opinar.*



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Inicialmente, urge destacar que o presente parecer é prolatado em face do que dispõe o artigo 56 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Garça, cujo exame cinge-se, tão somente, à matéria jurídica envolvida, não se incursionando em questões que envolvam o mérito legislativo da matéria. Vejamos:

*Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário, a pedido das Comissões ou de qualquer membro da Câmara, poderão se submeter a parecer técnico da Procuradoria Legislativa e/ou dos demais órgãos técnicos da Casa, a depender da matéria, observado o seguinte:
(...)*

Passemos à análise da propositura.

Conforme dispõe o artigo 142 do Regimento Interno da Casa, são requisitos para apresentação dos projetos:

*Art. 142. (...)
I – ementa elucidativa de seu objetivo;
II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;
III – assinatura do autor ou autores;
IV – justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.*

O Projeto em análise atende a tais exigências regimentais. A proposição contém ementa elucidativa do seu objetivo. Está assinado pelos autores e se faz acompanhar de justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta, de modo a evidenciar a vontade legislativa.

Além disso, está claro que a propositura não ofende a repartição constitucional de competências, pois a matéria versa sobre assunto de interesse local, conforme disciplinado pelo artigo 30, inciso I, da Constituição Federal, *in verbis*:

*Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(...)*

Além disso, a Carta Política de 1988 outorgou a competência material à União, aos Estados e aos Municípios para, em comum, cuidarem da saúde e assistência pública, senão vejamos:

*Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:
...*



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

Ou seja, é inquestionável que ao Município compete legislar sobre assuntos de interesse local, possuindo a incumbência material (ou administrativa) de cuidar da saúde e da assistência social.

Desta forma, ao se disciplinar, no âmbito local, a gratuidade da oferta de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, manteve-se irretorquível a competência legislativa da União e dos Estados, inexistindo usurpação das prerrogativas dispostas nos artigos 22 e seguintes da Constituição Federal.

Por sua vez, no que tange a iniciativa do Projeto de Lei por parte de Vereador, não há qualquer óbice que impeça sua tramitação.

Vejamos.

Não se verifica vício de iniciativa em relação às normas programáticas, genéricas e abstratas em matéria de saúde pública e assistência social, pois a medida não se imiscuiu em qualquer das matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito.

A iniciativa reservada do Chefe do Executivo para deflagrar o processo legislativo, por ser direito estrito, deve ser interpretada restritivamente. Nesse sentido é o entendimento pacífico do C. STF, ao interpretar o art. 61 § 1º da CR/88, como se infere dos precedentes a seguir:

“(...)

As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no art. 61 da Constituição do Brasil – matérias relativas ao funcionamento da administração pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes. (ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 2-4-2007, Plenário, DJE de 15-8-2008.)

...

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 de norma constitucional explícita e inequívoca. (...) (ADI 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 7-5-1992, Plenário, DJ de 27-4-2001.)”

No mesmo sentido os seguintes julgados: ADI 3.205, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-10-2006, Plenário, DJ de 17-11-2006; RE 328.896, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 9-10-2009, DJE de 5-11-2009;



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

ADI 2.392-MC, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 28-3-2001, Plenário, DJ de 1º-8-2003; ADI 2.474, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 19-3-2003, Plenário, DJ de 25-4-2003; ADI 2.638, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 15-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.

Destarte, as matérias em que verificamos iniciativa legislativa reservada ao Alcaide estão indicadas taxativamente no art. 61, § 1º, II, da Constituição Federal, reproduzidas no art. 24, § 2º, da Constituição do Estado de São Paulo, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da própria Carta Estadual:

Art. 24. (...)

§ 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 art. 47, XIX; (NR)*
- 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; (NR)*
- 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; (NR)*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Evidente que o Projeto em análise não trata dos assuntos acima indicados.

Normas programáticas, genéricas e abstratas em matéria de saúde pública e assistência social pertencem à iniciativa legislativa comum ou concorrente, não estando catalogadas na iniciativa reservada que demanda expressa previsão e não se presume.

A iniciativa parlamentar sobre tal matéria, aliás, foi bem explicitada pelo E. Tribunal de Justiça Bandeirante, no recente julgamento da ADI nº 2104998-19.2022.8.26.0000, nestes termos:

"Segundo orientação do Órgão Especial, 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



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

reserva da administração, pois 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, c.c. art. 144, ambos da Constituição Estadual e da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal, para fins de repercussão geral, no Tema 917 daquela Corte Suprema.”

Em suma, o Projeto em questão, embora ocasione aumento de despesas para a administração local, não padece de vício de iniciativa, pois normas programáticas de saúde pública e assistência social não estão entre as matérias de iniciativa exclusiva reservadas ao Chefe do Executivo.

Inclusive, no cotejo do Projeto em voga, constata-se que os autores juntaram ao expediente legislativo o correspondente Estudo de Impacto Financeiro, em atenção ao disposto no art. 113 do ADCT, segundo o qual toda “*proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro*”.

Colhe-se, ademais, da jurisprudência do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que as normas programáticas e abstratas de saúde pública e assistência social são, em geral, de iniciativa legislativa concorrente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Lei nº 5.367, DE 27 de agosto de 2018, do Município de Mauá, que Institui o Programa Municipal de Equoterapia, voltada para crianças e adultos portadores de deficiência física e/ou mental ou de distúrbio comportamental e a vítimas de acidentes, e dá outras providências - Materia tratada na lei, que não se submete às hipóteses taxativamente arroladas de reserva de iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo ou de reserva da Administração - Preceitos estabelecidos nos artigos 3º, 4º e 5º, no entanto, que violam a Constituição Estadual em seus artigos 5º, 24, § 2º, 47, inciso II e XIV e XIX e 144 Ação Procedente, em parte. (ADI nº 2111741-50.2019.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, Rel. Des. Antonio Carlos Malheiros, j. 18.09.2019).

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



Câmara Municipal de Garça

Estado de São Paulo

PROCURADORIA LEGISLATIVA

como nos artigos 12 e 14 da lei impugnada, porém, que ingressam no campo da organização administrativa, impondo 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. (ADI nº 2123047-79.2020.8.26.0000, Relator Desembargador Francisco Casconi, julgada em 17.11.2021).

Sem embargo, em recente caso análogo no Município de Assis, envolvendo lei que garante o fornecimento de absorventes higiênicos para mulheres de baixa renda, o E. TJ/SP já se manifestou pela constitucionalidade da matéria. Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.941/2021 DO MUNICÍPIO DE ASSIS, QUE "INSTITUI PROGRAMA MUNICIPAL DE FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÉNICOS PARA MULHERES DE BAIXA RENDA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS" – REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL REGULARIZADA - SANÇÃO PELO CHEFE DO EXECUTIVO NÃO CONVALIDA PROJETO DE LEI VICIADO, TAMPOUCO A EXPEDIÇÃO DE DECRETO REGULAMENTADOR RETIRA SEU INTERESSE DE AGIR – PRELIMINARES REJEITADAS - NORMA PROGRAMÁTICA, GENÉRICA/ABSTRATA EM SAÚDE PÚBLICA E ASSISTÊNCIA SOCIAL – CONSTITUCIONALIDADE, MESMO QUANDO CRIA OU AUMENTA DESPESAS PARA A ADMINISTRAÇÃO, POIS TAIS MATÉRIAS NÃO ESTÃO ENTRE AQUELAS CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, NOS TERMOS DO ART. 24, § 2º, C.C. ART. 144, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E DA TESE FIXADA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA FINS DE REPERCUSSÃO GERAL NO TEMA 917 DAQUELA CORTE – ARTIGOS 3º E 6º DA LEI IMPUGNADA – DETERMINAÇÃO E IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES A DETERMINADAS SECRETARIAS DO PODER EXECUTIVO, COM FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO PELO EXECUTIVO – INCONSTITUCIONALIDADE POR INGRESSO NA ESFERA ESPECÍFICA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, MATÉRIA CUJA INICIATIVA LEGISLATIVA COMPETE AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DOS ARTS. 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 47, INCISOS II, XIV E XIX, ALÍNEA "A", E 144, TODOS DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – PRECEDENTES DO ÓRGÃO ESPECIAL – AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE, TORNADA DEFINITIVA, NESSA EXTENSÃO, A LIMINAR CONCEDIDA. (TJSP; ADI 2104998-19.2022.8.26.0000; Relator(a): Matheus Fontes; Órgão Julgador: Órgão Especial; Julgamento: 24/08/2022; Registro: 25/08/2022)



Câmara Municipal de Garça
Estado de São Paulo
PROCURADORIA LEGISLATIVA

Ante o exposto, não se encontrou, pois, óbice de ordem legal ou constitucional que impeça o prosseguimento da tramitação do Projeto em testilha, estando apto para emissão de pareceres das Comissões e apreciação pelo Plenário desta Casa.

É o parecer.

Assinado e datado eletronicamente.

RAFAEL DE OLIVEIRA MATHIAS
Procurador Legislativo



Documento assinado eletronicamente pelo(s) autor(es), nos termos da Medida Provisória nº 2.200-1, de 27 de julho de 2001, em conformidade com as regras da infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil).