



# CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

## PARECER JURÍDICO N.º 11

### PROJETO DE LEI Nº 011/2019 DE AUTORIA DO EXCELENTÍSSIMO VEREADOR LUCIVAN HEASE

**EMENTA:** Projeto de Lei que “**INSTITUI A SEMANA DE ORIENTAÇÃO E PREVENÇÃO DA GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE AFONSO CLÁUDIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**”.

#### I - RELATÓRIO

Visa o presente projeto de lei, de autoria do Excelentíssimo Vereador Lucivan Hease, instituir a Semana de Orientação e Prevenção da Gravidez na Adolescência, no âmbito do município de Afonso Cláudio.

A presente proposição foi remetida a esta Procuradoria Legislativa para análise e emissão de parecer escrito quanto aos seus aspectos constitucionais e legais.

É o breve relatório.

#### II – DO MÉRITO

Não nos resta dúvida a louvável intenção do Nobre Vereador ao criar a presente proposição, a qual visa alertar crianças e jovens sem estrutura familiar e muitas vezes em situação de vulnerabilidade quanto a prevenção da gravidez. Todavia o presente Projeto caso aprovado, geraria despesas para o município sem previsão prévia pelo Poder Executivo na legislação orçamentária, gerando assim vício de iniciativa e a consequente inconstitucionalidade e ilegalidade.





# CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

*In casu*, a inconstitucionalidade apontada decorre da ofensa aos comandos constitucionais insertos no parágrafo único do artigo 63; 152, inciso I e II; e 17, todos da Constituição Estadual - os quais são de observância obrigatória pelos Municípios, em razão do princípio da simetria, conforme preceituam o art. 20, também da CEES - ; e os arts. 2º; e 61, § 1º, II, *b*, da Constituição da República/88.

Nesse sentido, entendo que a presente proposição, foi elaborada em descompasso com as normas estaduais e federais, uma vez que a iniciativa se deu pelo Poder Legislativo Municipal, o que enseja vício formal de inconstitucionalidade, com evidente violação ao princípio da separação dos poderes.

Como se vê, o projeto de lei em tela visa instituir a semana de Orientação e Prevenção da Gravidez na Adolescência no âmbito do município de Afonso Cláudio, determinando que o Executivo realize seminários, palestras e ações educativas em seus estabelecimentos da Rede Pública de Ensino e na Rede Municipal de Saúde e Ação Social.

Em verdade, impõe-se obrigação à Administração Municipal em adotar providências, por intermédio das Secretarias Municipais de Assistência Social, Saúde e Educação, para desenvolver atividades relacionadas à prevenção de gravidez precoce, em data específica – semana correspondente ao dia 26 de setembro de cada ano -, a teor dos artigos 1º, 2º, 3º e 4º da referida proposição.

Essa situação fere princípios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, pois evidente o chamado vício de iniciativa, por não ser possível dispor sobre atos de gestão e organização da Administração por lei de iniciativa parlamentar, sob risco, aqui concreto, de se romper o princípio da separação e harmonia entre os Poderes<sup>1</sup>

<sup>1</sup> CE, Art. 17. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.





# CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

Sobre assim ser, é lição de Hely Lopes Meirelles<sup>2</sup>:

**“leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal 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 a 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; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental”**  
(SEM GRIFOS NO ORIGINAL).

Não se deslembre, ainda, competir privativamente ao Chefe do Poder Executivo, com auxílio dos Secretários, exercer a direção superior da administração, além de ser ato da exclusiva alçada dele dispor sobre organização e funcionamento da administração (art. 91, incisos I e V, alínea 'a' da Constituição Estadual), que assim dispõe:

<sup>2</sup> Direito Municipal Brasileiro, 5ª Edição RT, 1985, pág. 446.





# CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

**“Art. 91. Compete privativamente ao Governador do Estado:**

*I - exercer, com auxílio dos Secretários de Estado a direção superior da administração estadual;*

*V - dispor, mediante decreto, sobre:*

*a) organização e funcionamento da administração estadual, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.”*

Por outra, há inconstitucionalidade do projeto também por criar despesa sem indicação da fonte de receita para enfrentar os custos dela decorrentes, circunstância cuja observação é impositiva, a teor do art. 64 da Constituição do Estado, além de tratar-se de situação a caracterizar início de atividades sem a necessária inclusão na lei orçamentária anual, a teor do art. 152, inc. I da Constituição Estadual<sup>3</sup>.

Entrevê-se expressa e indevida imposição de obrigação às Secretarias Municipais de Assistência Social, Saúde e Educação para desenvolver programa de atividades com objetivo de instruir adolescentes e combater a gravidez precoce, em data específica, mas, repito, sem a necessária indicação de fonte de receita e previsão orçamentária.

Em casos análogos, os Tribunais já decidiram nesse sentido, vejamos:

***Ação direta de inconstitucionalidade. Irregularidade no polo ativo da ação. Não ocorrência. Ajuizamento da ação por Procurador Municipal com poderes específicos outorgados pela Prefeita do Município de Ourinhos. Preliminar rejeitada. Ação***

<sup>3</sup> Art. 152. São vedados:

I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;





# CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

direta de inconstitucionalidade. Lei 6.185/14 (institui o dia 20 de outubro como o "Dia de Combate à Gravidez na Adolescência"). Iniciativa parlamentar. Inconstitucionalidade, por criar obrigações e se imiscuir em matéria de competência exclusiva do Poder Executivo. Descabimento. Vício de iniciativa. Desrespeito aos artigos 5º, 25, 47, incisos II e XIX, alínea 'a' e 144 da Constituição do Estado. Ação procedente. (TJ-SP - ADI: 20108453820158260000 SP 2010845-38.2015.8.26.0000, Relator: Borelli Thomaz, Data de Julgamento: 13/05/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 15/05/2015)

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.** Lei nº 4.751/2014 que inclui no calendário oficial de eventos do Município a "Corrida Ciclística". Norma guerreada que não versou simplesmente sobre a instituição de data comemorativa no calendário oficial do Município, mas, ao revés, instituiu evento esportivo com criação de obrigações ao Executivo e despesas ao erário, sem previsão orçamentária e indicação da fonte e custeio. Afronta aos arts. 5º, 47, II e XIV, 25 e 144 da Carta Bandeirante, aplicáveis ao município por força do princípio da simetria





# CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

**constitucional.** *Inconstitucionalidade reconhecida. [...] (TJ-SP - ADI: 21628784720148260000 SP 2162878-47.2014.8.26.0000, Relator: Xavier de Aquino, Data de Julgamento: 11/03/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 16/03/2015).*

É bem verdade que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que "não deve proceder a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo", especialmente quando a lei prospere em benefício da coletividade, como ocorre, na espécie.

No entanto este entendimento só é aplicado nos casos em que o aumento de despesa para a administração pública não tratar da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos e nem do regime jurídico de seus servidores públicos, conforme pode ser verificada na jurisprudência da Suprema Corte, que passamos a transcrever:

Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 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.** Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. [ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016, P, DJE de 11-10-2016, Tema 917.]





# CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

Ocorre que, a proposta que se intenta estabelecer através de norma jurídica contém vícios de validade formal que impossibilitam a sua conversão legal, visto que os assuntos tratados na proposição são matérias de iniciativa privativa do Prefeito, nos termos do parágrafo único do art. 63 da Constituição Estadual e do parágrafo único do art. 30, inciso I e II, da Lei Orgânica do Município de Afonso Cláudio.

E analisando o bojo da presente proposição, notamos que a mesma **“obriga” (ao utilizar o termo “deverá”) o Executivo a realizar seminários, ciclos de palestras e ações educativas nos estabelecimentos da Rede Pública de Ensino e na Rede Municipal de Saúde e de Ação Social (vide art. 2.º e 3.º), o que no meu modo de ver, além de gerar despesa ao Executivo sem previsão na lei orçamentária, interfere diretamente na estrutura da administração e na atribuição de seus órgãos, fato este que padece de vício de iniciativa.**

Da mesma forma o artigo 4.º do presente projeto **“obrigaria”** ao Poder Executivo Municipal a realizar campanhas de divulgação em todos os serviços disponíveis oferecidos pelas Unidade Básicas de Saúde e oferecer todos os métodos e técnicas de contracepção cientificamente aceita e que não coloque em risco a vida e a saúde das pessoas, o que geraria um alto custo para administração.

Por estas razões a presente proposição não se amolda as exceções estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, pois, salvo melhor juízo, interfere na atribuição dos órgãos do Poder Executivo Municipal.

### III – CONCLUSÃO

Neste sentido, concluo, pois, por violação dos artigos 17, caput; 20; 63, parágrafo único; 91, incisos I e V, alínea 'a'; e 152, inciso I, todos da Constituição Estadual, a resultar a **INCONSTITUCIONALIDADE**, por vício de iniciativa, do Projeto de Lei N.º 11/2019 que “**INSTITUI A SEMANA DE ORIENTAÇÃO E PREVENÇÃO DA**





# CÂMARA MUNICIPAL DE AFONSO CLÁUDIO - ES

Parlamento: JOMAR CLÁUDIO CORRÊA

GRAVIDEZ NA ADOLESCÊNCIA, NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE AFONSO CLÁUDIO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Contudo, cabe explicitar que tal parecer não vincula as comissões permanentes, nem tão pouco reflete o pensamento dos Edis, que deverão apreciar o presente Projeto de Lei.

É o parecer.

Afonso Cláudio/ES, 28 de novembro de 2019.



**André Geraldo Demoner**

Procurador Geral em exercício