**PROCESSO N.º 70085487049 – TRIBUNAL PLENO**

CLASSE: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROPONENTE: PREFEITA MUNICIPAL DE SANTO AUGUSTO

REQUERIDA: CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE SANTO AUGUSTO

INTERESSADO: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

**RELATOR: DESEMBARGADOR FRANCISCO JOSÉ MOESCH**

**PARECER**

***AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE****. Município de Santo Augusto. Lei Municipal n.º 3.134, de 02 de dezembro de 2021, que ‘institui o Programa Municipal de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas municipais de Santo Augusto’. Ato normativo originário de proposição legislativa parlamentar que cria atribuição para a Administração Pública. Vício de iniciativa. Afronta ao princípio da harmonia e independência entre os poderes. Violação aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d”, e 82, incisos II, III e VII, aplicáveis aos Municípios, por força do artigo 8º, ‘caput’, todos da Constituição Estadual. Precedentes.* ***PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO****.*

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **PREFEITA MUNICIPAL DE SANTO AUGUSTO**, objetivando a retirada do ordenamento jurídico pátrio da **Lei Municipal n.º 3.134**, de 02 de dezembro de 2021, que *institui o Programa Municipal de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas municipais de Santo Augusto,* daquela Comuna, por ofensa aos artigos 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, inciso III, todos da Constituição Estadual.

A proponente sustentou, em síntese, que a Lei Municipal impugnada, oriunda de proposição legislativa parlamentar, ao criar atribuições para a Administração Pública Municipal, imiscuiu-se na iniciativa legislativa constitucionalmente confiada ao Chefe do Poder Executivo. Indicou precedentes. Postulou, em caráter liminar, a suspensão da eficácia da lei municipal questionada e, ao final, o reconhecimento da inconstitucionalidade sustentada, com a retirada do aludido ato normativo do ordenamento jurídico (fls. 04-16 e documentos fls. 17-44).

O pedido liminar foi deferido (fls. 50-58).

O Procurador-Geral do Estado, citado, apresentou a defesa da norma, nos moldes do artigo 95, § 4º, da Constituição Estadual, defendendo a manutenção da lei impugnada no ordenamento jurídico (fls. 79-80).

A Câmara de Vereadores de Santo Augusto, notificada (fl. 61), permaneceu silente (fl. 81).

Autos ao Ministério Público.

É o breve relatório.

1. A lei municipal impugnada foi vazada nos seguintes termos:

***LEI MUNICIPAL Nº 3.134, DE 02/12/2021***

*INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE FORNECIMENTO DE ABSORVENTES HIGIÊNICOS NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SANTO AUGUSTO.*

*(...)*

***Art. 1º*** *Fica instituído no âmbito do Município de Santo Augusto o Programa Municipal de Fornecimento de absorventes higiênicos nas escolas municipais de Santo Augusto RS.*

***Art. 2º*** *São objetivos deste Programa:*

***I -*** *Proporcionar o acesso a produtos de higiene às estudantes das escolas públicas municipais;*

***II -*** *Evitar que as estudantes se ausentem das aulas por falta de absorvente higiênico;*

***III -*** *prevenção e riscos de doenças pela falta de higiene no período menstrual, em função do não acesso ao absorvente.*

***Art. 3º*** *Poderão ser disponibilizados absorventes higiênicos conforme a demanda de cada estudante.*

***Parágrafo único.*** *Para ter direito ao absorvente, a coordenadora pedagógica de cada escola municipal mediará a avaliação de cada aluna, a fim de averiguar a situação sócio econômica da mesma.*

***Art. 4º*** *Poderão ser realizados convênios, acordos ou outros instrumentos jurídicos, para a consecução dos objetivos desta Lei.*

***Art. 5º*** *A distribuição de absorventes higiênicos será realizada pelas unidades da Rede Municipal de Saúde, em quantidade adequada às necessidades das estudantes do sexo feminino, ficando a critério o melhor método de distribuição e fornecimento do produto, sendo vinculado preferencialmente ao Projeto PSE (Programa Saúde na Escola).*

***Parágrafo único.*** *Será priorizada a oferta de absorventes sustentáveis.*

***Art. 6º*** *Esta Lei entra em vigor a partir de sua previsão nas Leis Orçamentárias.*

**3.** Merece acolhimento a pretensão deduzida na petição inicial[[1]](#footnote-1).

Com efeito, em que pese se reconheça a nobre intenção dos Edis[[2]](#footnote-2), a Câmara Municipal de Vereadores de Santo Augusto, ao editar a norma impugnada – instituindo o Programa Municipal de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas escolas municipais e encarregando a Rede Municipal de Saúde da atribuição de distribuição dos mencionados produtos -, disciplinou matéria cuja iniciativa legislativa incumbia, de modo privativo, à Prefeita Municipal.

De fato, no caso em análise, não havia espaço para a iniciativa legislativa parlamentar, porquanto, na melhor exegese do artigo 60, inciso II, alínea “d”, e do artigo 82, incisos II, III e VII, ambos da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*, da referida Carta, incumbe à Chefia do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que versem sobre atribuições da administração municipal, *in verbis*:

*Art. 8º**- O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, reger-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.*

*[...].*

*Art. 60 - São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:*

*[...].*

*II - disponham sobre:*

*[...].*

*d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias e órgãos da administração pública.*

*Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:*

*[...]*

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

*III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;*

*[...]*

*VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;*

Cuida-se, assim, de iniciativa reservada à cabeça do Poder Executivo, não podendo a Câmara de Vereadores tomar a iniciativa de deflagrar projetos que disponham sobre essa matéria, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade formal.

Esse o entendimento de Hely Lopes Meirelles[[3]](#footnote-3):

*[...]*

***A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de mensagem aditiva.*** *No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto. [...].*

É pacífica, outrossim, a orientação imprimida pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, no sentido da inconstitucionalidade de proposições legislativas oriundas do Poder Legislativo, quando estas interfiram na atuação administrativa, criando tarefas ao Poder Executivo. Confiram-se, exemplificativamente, os seguintes precedentes, todos tratando de atribuições criadas, por iniciativa legislativa parlamentar, para Secretarias de Saúde municipais:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.947 “A” DO MUNICÍPIO DE SÃO LEOPOLDO/RS. BANCO DE MEDICAMENTOS. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. DESPESAS NÃO PREVISTAS NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS OU NO ORÇAMENTO ANUAL DO MUNICÍPIO. 1. Lei nº 8.947 “A” do Município de São Leopoldo/RS, que dispõe sobre a criação do Banco Municipal de Medicamentos Doados e dá outras providências. 2.* ***Caso em que a lei questionada cria atribuições para a Secretaria Municipal de Saúde, com a imposição de funcionamento do banco junto à farmácia municipal, que deverá realizar a classificação, contagem de conteúdos, verificação de prazos de validade, organização e distribuição de medicamentos através dos profissionais da área de farmácia vinculados à farmácia municipal.*** *3.* ***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. Ofensa ao Princípio da Harmonia e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, ambos da Constituição Estadual.*** *4. A Lei impugnada gera despesas não previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias ou no Orçamento Anual do Município, o que acarreta violação aos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE A AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.* ***UNÂNIME****.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084895358, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Francisco José Moesch, Julgado em: 27-08-2021).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.055/2019, DO MUNICÍPIO DE SANTANA DA BOA VISTA. CONTROLE DE NATALIDADE DE CÃES E GATOS.* VÍCIO *DE* INICIATIVA *CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.055/2019, do Município de Santana da Boa Vista, que dispõe sobre Política Municipal de controle de natalidade de cães e gatos. 2.* ***A lei impugnada* cria atribuições *para órgão do Município responsável pelo controle de zoonoses e para a Secretaria de Saúde, além de dispor sobre como a Administração Municipal deverá executar a política pública, interferindo na organização e infraestrutura do Executivo Municipal, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos arts. 60, II, “d”, e 82, II, III e VII, da CE/89.* Vício *de* iniciativa. *Inconstitucionalidade formal verificada.*** *3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado no art. 10, e aplicável aos municípios por força do art. 8º, ambos da CE/89. JULGARAM PROCEDENTE.* ***UNÂNIME****.* (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70083999763, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 03-07-2020).

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.174/2018, DO MUNICÍPIO DE SÃO FRANCISCO DE ASSIS. BANCO DE MEDICAMENTOS.* VÍCIO *DE* INICIATIVA *CONFIGURADO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. CRIAÇÃO DE DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 1. Lei nº 1.174/2018, do Município de São Francisco de Assis, que institui e regulamenta a atividade do Banco de Medicamentos. 2.* ***A lei impugnada* cria atribuições *para a Secretaria Municipal de Saúde, interferindo na organização de pessoal e infraestrutura, em desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo, insculpida nos artigos 60, inciso II, alínea d; e 82, incisos II, III e VII, da Constituição Estadual.* Vício *de* iniciativa*. Inconstitucionalidade formal.*** *3. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes no âmbito municipal, consagrado nos artigos 8º, caput, e 10, da Constituição Estadual. 4. A Lei questionada gera despesa não prevista em qualquer peça orçamentária. Violação dos artigos 149, incisos I, II e III; e 154, incisos I e II, todos da Constituição Estadual. JULGARAM PROCEDENTE.* ***UNÂNIME*** *.*(Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081127599, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 10-06-2019).

Necessário, ainda, ressaltar que a lei impugnada positiva flagrante desrespeito ao princípio da harmonia e independência entre os poderes, consignado no artigo 10 da Constituição Estadual[[4]](#footnote-4). Quis o constituinte estadual, nos moldes do regramento constitucional federal, permitir, por meio de reserva expressa, quanto à deflagração do processo legislativo em certas matérias, a própria materialização do princípio da independência e da harmonia entre os poderes.

Portanto, ao legislador municipal inexiste liberdade absoluta ou plenitude legislativa, face às limitações impostas pelo ordenamento constitucional. A iniciativa para o processo legislativo - transposta, no caso em exame, à Prefeita Municipal - é condição de validade do próprio processo legislativo, do que resulta, uma vez não observada, a ocorrência de inconstitucionalidade formal, nos termos do já realçado.

Logo, impositivo o acolhimento do pedido formulado na inicial.

**4. Pelo exposto**, opina o Ministério Público pela **procedência** da demanda, nos termos acima alinhados.

Porto Alegre, 15 de março de 2022.

**ANGELA SALTON ROTUNNO,**

Procuradora-Geral de Justiça, em exercício.

(Este é um documento eletrônico assinado digitalmente pela signatária)

1. Uma observação: há erro material na petição inicial. O pedido formulado sob o número 3, ao final da peça, diz respeito a outra lei e a outros parâmetros de controle (fls. 14-15). Nada obstante, é possível superar o impasse, na medida em que o conjunto da postulação deixa inequívoco o propósito da parte autora, de impugnar a validade da Lei Municipal n.º 3.134/2020. Aplica-se aqui, portanto, o disposto no §2º do artigo 322 do Código de Processo Civil, no qual se lê que *a interpretação do pedido considerará o conjunto da postulação e observará o princípio da boa fé.* [↑](#footnote-ref-1)
2. É bem de ver que a saúde menstrual foi objeto, recentemente, de dois atos normativos de âmbito nacional: a Lei n.º 14.214, de 06 de outubro de 2021, e o Decreto n.º 10.989, de 08 de março de 2022. [↑](#footnote-ref-2)
3. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro.* 16ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Art. 10 – São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.* [↑](#footnote-ref-4)