



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000095/2021
Processo: 9027-00 2021

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 144/2021.

PROCESSO Nº: 9.027/2021.

PROJETO DE LEI Nº: 95/2021.

EMENTA: "Dispõe sobre o oferecimento de absorventes higiênicos em escolas e unidades básicas de saúde através do Programa Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual no município de Juiz de Fora."

AUTORIA: Vereadoras Laiz Perrut Marendino, Aparecida de Oliveira Pinto, Tallia Sobral Nunes e Kátia Aparecida Franco.

I. RELATÓRIO

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer a respeito do Projeto de Lei nº 95/2021, que: "Dispõe sobre o oferecimento de absorventes higiênicos em escolas e unidades básicas de saúde através do Programa Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual no município de Juiz de Fora."

II. FUNDAMENTAÇÃO

No que concerne à **competência para legislar** sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal concede aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I). Da mesma forma, a Constituição Mineira (art. 171, I) estabelece a competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local. Vejamos:



Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

- legislar sobre assuntos de interesse local"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

- sobre assuntos de interesse local, notadamente..."

Em nosso entendimento, interesse local é todo e qualquer assunto de origem do Município, considerado primordial, essencial e que de forma primaz atinge direta ou indiretamente a vida do município e de seus munícipes.

Considerando o campo da saúde, as legislações vigentes já tratam a questão saúde como obrigação. De plano, pode-se citar o art. 6º da Carta Magna que cria a obrigação constitucional dos entes federativos no campo da prevenção, promoção e atendimento à saúde como direito de todos, in verbis:

Constituição Federal

"Art. 6º **São direitos sociais** a educação, **a saúde**, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Também a Lei Orgânica Municipal dedicou uma Seção especialmente à "Saúde". E na condição de "direito" e "dever", trata o artigo 92:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209289



Lei Orgânica Municipal

"Art. 92. A saúde é direito de todos e dever do Poder Público, assegurada mediante políticas sociais, econômicas, ambientais e outras que tenham por finalidade a eliminação do risco de doença e de agravos e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção e recuperação, sem qualquer discriminação."

Portanto, não há óbice quanto à competência, visto que a matéria, visando uma ação pública voltada à saúde, é de interesse local.

Trata-se de projeto de lei que dispõe sobre a autorização de fornecimento e distribuição de absorventes higiênicos às pessoas que menstruam e que estejam em situação de vulnerabilidade social e econômica no município de Juiz de Fora

Destaca-se que o art. 3º I do Projeto de Lei gera aumento da despesa pública, devendo ser analisado sob enfoque da Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que estabelece a necessidade de impacto orçamentário-financeiro de modo a estimar as despesas envolvidas, conforme se verifica dos arts. 16 e 17 da referida Lei:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.



§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição."

"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.

§ 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.

§ 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."

O projeto em comento, não demonstrou o impacto orçamentário-financeiro e com isso gera uma alteração no orçamento municipal, ofendendo aos princípios de independência e harmonia entre os Poderes contidos na Constituição Federal e repetidos nos artigos 6º, § 1º, 165 e 173, todos da Constituição Estadual Mineira, segundo o qual, o Município deve observar os princípios da Constituições Federal e Estadual.

Com efeito, é vedado ao Poder Legislativo apresentar projeto de lei **quando importar em aumento de despesa pública sem apresentar a fonte de custeio. Por essa razão, vislumbramos vício de legalidade quanto à matéria.**

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209289



Corroborando o alegado, o entendimento do E. Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO - VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA - LIMINAR RATIFICADA - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. **A Lei de iniciativa da Casa Legislativa**, que dispõe sobre a prestação de serviços público de abastecimento de água e esgotamento sanitário, malfez a independência e a harmonia que deve reinar entre os poderes legitimamente constituídos, segundo a Lei Maior deste Estado, a Constituição Estadual, além de **criar despesas, alterando o orçamento municipal, não indicando qual seria a fonte de custeio. Procedência do pedido é medida que se impõe. Relator(a): Des.(a) Antônio Carlos Cruvinel. Data de Julgamento: 16/03/2021.**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE IBIRACI/MG. ARTIGO 87, §3º DA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. ARTIGO 88, §3º, DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 05/1992. ARTIGO 4º DA LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 70/2003. COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA. FALTA DE INDICAÇÃO DE FONTE DE CUSTEIO. PROCEDÊNCIA. **Verifica-se a inconstitucionalidade das normas municipais impugnadas, que tratou de complementação de aposentadoria dos servidores públicos municipais sem a indicação da respectiva fonte de custeio.** Relator(a): Des.(a) Moacyr Lobato Data de **Julgamento: 08/03/2021.**

"EMENTA: LEI MUNICIPAL - EMENDA LEGISLATIVA QUE **IMPLICA AUMENTO DE DESPESA - VÍCIO FORMAL CONSTATADO - AUSÊNCIA DE PREVISÃO DE CUSTEIO - INTERFERÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DA MUNICIPALIDADE - REPRESENTAÇÃO PROCEDENTE.** A norma municipal inserida por emenda do Legislativo que implica aumento de despesa para o Município, especialmente sem a previsão da respectiva fonte de custeio, padece de inconstitucionalidade formal por vício de usurpação de competência, além de implicar uma interferência indevida na administração das contas municipais, incumbida ao Executivo Municipal, sob pena de vulneração ao princípio da separação de poderes. **Data de Julgamento: 26/04/2019.** DESA. MÁRCIA MILANEZ (RELATORA)

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, a lume a Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro 2016, que regula o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal. Dentre as medidas adotadas na referida emenda, uma das mais importantes foi conferir status constitucional a uma regra legal, já prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo a qual **toda a norma que crie despesas obrigatórias deve ser precedida de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, na dicção do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**, in verbis:



Art. 113 - A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Tal decisão, recentemente, foi referendada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, consoante ementa que ora se transcreve:

CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE DE IGREJAS E TEMPLOS DE QUALQUER CRENÇA. ICMS. TRIBUTAÇÃO INDIRETA. GUERRA FISCAL. **CONCESSÃO DE BENEFÍCIO FISCAL E ANÁLISE DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. ART. 113 DO ADCT (REDAÇÃO DA EC 95/2016). EXTENSÃO A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. INCONSTITUCIONALIDADE.** 1. A imunidade de templos não afasta a incidência de tributos sobre operações em que as entidades imunes figurem como contribuintes de fato. Precedentes. 2. A norma estadual, ao pretender ampliar o alcance da imunidade prevista na Constituição, veiculou benefício fiscal em matéria de ICMS, providência que, embora não viole o art. 155, § 2º, XII, "g", da CF - à luz do precedente da CORTE que afastou a caracterização de guerra fiscal nessa hipótese (ADI 3421, Rel. Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 5/5/2010, DJ de 58/5/2010) **exige a apresentação da estimativa de impacto orçamentário e financeiro no curso do processo legislativo para a sua aprovação.** 3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de **leis que criem despesa** ou concedam benefícios fiscais, **requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, dirige-se a todos os níveis federativos.** 4. Medida cautelar confirmada e Ação Direta julgada procedente. (STF - ADI: 5816 RO - RONDÔNIA 0013870-33.2017.1.00.0000, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 05/11/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-257 26-11-2019).

Como visto, no caso sob análise, a disponibilização gratuita de absorventes higiênicos constitui ato legislativo com elevadíssimo grau de concretude do qual decorre a imposição de condutas específicas a serem adotadas pelo Poder Executivo, sem que sequer tenham sido preenchidas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Cabe ainda observar que o projeto de lei nº 1.428/2020 da Deputada Estadual/MG Leninha, a Comissão de Constituição e Justiça criou substitutivo afastando o vício de legalidade da não indicação da respectiva fonte de custeio, pois repassou a obrigação de fornecimento dos absorventes higiênicos para entidades privadas e não governamentais, que por essa razão, transformou-se na Lei nº 23.904 de 03 de setembro de 2021. **Portanto, sugerimos a alteração do texto do inciso I do Art. 3º para suprir o vício de ilegalidade.**

Além disso, em observância aos princípios constitucionais da Harmonia e Independência

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209289



entre os Poderes - pilares do Estado, conforme art. 2º CR, **sugerimos ainda alteração dos vernáculos "devem" e "obrigatoriamente" no texto do caput do artigo 3º**, pois eles criam uma imposição de uma determinação ao Poder Executivo Municipal.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei resultante de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições, ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria legislativa que compete, de forma exclusiva, ao Chefe do Poder Executivo. Nesse sentido, veja-se:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. **1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.** 2. Agravo regimental a que se nega provimento." (RE 653.041-AgR, Rel. Min. Edson Fachin, 1ª Turma, DJe 09.8.2016)

EMENTA DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. PROCESSO LEGISLATIVO. LEI 6.652/2010 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS. ORIGEM PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE ATRIBUIÇÃO A ÓRGÃO PÚBLICO. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMPREENSÃO DIVERSA. NECESSIDADE DE INTERPRETAÇÃO DE LEGISLAÇÃO LOCAL. SÚMULA 280/STF. CONSONÂNCIA DA DECISÃO RECORRIDA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/1973. **1. O entendimento da Corte de origem, nos moldes do assinalado na decisão agravada, não diverge da jurisprudência firmada no Supremo Tribunal Federal. Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.** Compreensão diversa demandaria a análise da legislação infraconstitucional local, o que torna oblíqua e reflexa eventual ofensa, insuscetível, como tal, de viabilizar o conhecimento do recurso extraordinário. 2. As razões do agravo não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastrearam a decisão agravada. 3. Agravo regimental conhecido e não provido. (RE 785019 AgR, Relator(a):Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 24/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-092 DIVULG 11-05-2018 PUBLIC 14-05-2018).

III. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da matéria, arrimados nas disposições constitucionais, legais, e doutrinárias apresentadas, entendemos que o projeto de lei é **legal e**

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P209289



constitucional caso seja atendidas as sugestões acima destacadas.

É o nosso parecer, s.m.j., que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.



Palácio Barbosa Lima, 09 de setembro de 2021.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 09/09/2021
Luciano Machado Torrezo
Diretor Jurídico Adjunto