



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

### Manifestação Autores(as)

Nobres Parlamentares da Comissão de Legislação, Justiça e Redação,

Trata-se de Projeto de Lei 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".

Veio-nos remetido para manifestação após a manifestação da Diretoria Jurídica, um mês após o envio para opinar, no sentido da ilegalidade parcial pela inexistência de previsão de fonte de custeio.

Não há razão, salvo melhor juízo.

Isto porque o referido dispositivo proposto não determina nenhum aumento de despesas. Vejamos.

"Art. 3º. Dentre as ações do Programa Municipal de Erradicação da Pobreza Menstrual no Município de Juiz de Fora, a serem definidas pelo Poder Executivo Municipal, devem ser previstas, obrigatoriamente:

**I - O fornecimento gratuito de absorventes higiênicos às pessoas que menstruam e que estejam em situação de vulnerabilidade social e econômica no município de Juiz de Fora."**

Como se lê, há determinação de fornecimento dos absorventes de forma gratuita, o que consiste em apenas um dos insumos de saúde e higiene a serem integrados nas listas de compras e fornecimentos pelo município.

É papel do Executivo, assim, como ordenador das despesas e gestor do orçamento público, realizar a redistribuição de receitas **já existentes para aquisição de insumos de saúde e higiene** para incluir a aquisição dos absorventes, por exemplo, mediante a redução da compra de itens que sobram nos locais de distribuição, os quais são da expertise e papel do executivo a definição.

Assim, ilustrativamente, é o Executivo quem deve equalizar a mesma cifra destinada aos insumos de saúde e higiene para, por exemplo, adquirir menos "gaze", se forem itens em sobra, e com o ganho financeiro, comprar os absorventes.

Não obstante, o referido projeto de lei, **além de não criar despesas, pois permite ao executivo que faça as compras mediante o ajustamento daquilo que já adquire, PREVÊ EXPRESSAMENTE QUE DEVERÃO SER UTILIZADOS APENAS AS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS JÁ EXISTENTES, leia-se do art. 8º:**



Art. 8º . As despesas decorrentes da aplicação desta lei correrão à conta da dotação orçamentária já consignada no orçamento dos órgãos públicos envolvidos, notadamente voltados à promoção da saúde e da assistência social.

De toda forma, é importante realizar algumas anotações sobre os fundamentos trazidos pela Diretoria Jurídica, que partiu de pressupostos distintos da hipótese em apreço, pois **TODO ELES TRATAM DA IMPOSSIBILIDADE DO LEGISLATIVO AUMENTAR AS DESPESAS EM QUESTÕES DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO EXECUTIVO, o que não se dá no caso em tela.** Desta forma, analisando os precedentes destacados na página 5 do opinativo, nenhum deles socorre ao presente caso.

**No primeiro deles,** houve inconstitucionalidade pois a lei previu uma nova ação do município, desvinculada de qualquer outra atividade antes desempenhada, pois determinou o fornecimento o que aí sim CRIA despesas e VIOLA as normas constitucionais. Vejamos do voto do Relator:

"Nesse diapasão, conclui-se que a disposição sobre a prestação de serviços público de abastecimento de água e esgotamento sanitário **é matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo,** verificando-se, in casu, invasão de competência e afronta ao princípio da harmonia e independência dos Poderes.

[...]

Com efeito, a Lei Complementar 1.341, de 12 de junho de 2.019, do município de Ijaci, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal, não só feriu o princípio da separação dos poderes como implicou em injustificado aumento de despesas **sem consideração da realidade administrativa do Município,** devendo ser declarada inconstitucional."

**O segundo, por sua vez,** trata de COMPLEMENTAÇÃO DE APOSENTADORIA, o que **impacta na folha de pagamento do pessoal vinculado ao Executivo, não podendo haver o aumento de despesas pelo legislativo.**

**O terceiro precedente,** ao seu turno, consiste em **emenda legislativa a uma mensagem do executivo, aumentando as despesas ali previstas, o que não se pode realizar.**

Não obstante a imputação apenas no plano legal, dados os precedentes invocados, parece-nos importante destacar que o Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, acompanhando o Superior Tribunal Federal, não enxerga impedimentos constitucionais às normas que determinem a reorganização de prioridades do município e que não indiquem fonte direta de custeio, pois ausente determinação constitucional nesse sentido. Vejamos o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.14.007851-0/000, julgada **improcedente** pelo TJMG em 2016, destacando-se da emenda o Voto Vencedor:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL - DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - LEI MUNICIPAL QUE VERSA SOBRE ORGANIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE INTERESSE LOCAL. PREVISÃO DE FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS POR VIA POSTAL, PELO MUNICÍPIO, A PESSOAS IDOSAS, PORTADORAS DE DEFICIÊNCIA OU DE DOENÇAS GRAVES. AUSÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. BEM COMO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. [...] - **Inexiste, na Constituição do Estado de Minas Gerais, assim como na Constituição da República, norma**



**que determine que leis municipais devam prever, especificamente em seu próprio texto, a fonte de custeio para cobrir as despesas provenientes de seu respectivo cumprimento.** (Ementa parcial, TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.007851-0/000, Relator(a): Des.(a) Adilson Lamounier, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 15/03/2016, publicação da súmula em 08/04/2016, grifei).

É importante a leitura do que destacou o Desembargador Relator, com grifos nossos:

Neste ponto, indispensável analisar, ainda, as alegações do autor atinentes à violação, pela lei impugnada, de dispositivos da Lei Orgânica de Luz/ MG, **bem como da Lei de Responsabilidade Fiscal** (Lei Complementar nº 101/ 2000) e da Constituição Estadual, **que exigiriam a previsão, no texto do próprio diploma atacado, de fonte de custeio para cobrir as despesas provenientes de seu cumprimento.**

No que tange à Constituição Estadual, apontou ele, como parâmetro violado, o art. 68, I, que dispõe que "não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa do Governador do Estado, ressalvada...". Voltado à realidade municipal, repete essa regra o art. 108, I, da Lei Orgânica de Luz/ MG (e ambos os dispositivos constituem-se em repetição obrigatória da norma prevista pelo art. 63, I, da Constituição Federal).

**Ora, trata-se de regras que proibem o Legislativo de aumentar despesas previstas em leis de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo.** Isso se dá por uma razão bastante óbvia: se o Poder Legislativo pudesse prever aumentos de despesas nessas hipóteses, as regras excepcionais de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo perderiam muito de sua razão de ser. **Isso, todavia, não tem qualquer pertinência com o caso ora em discussão, até porque, como já assentado, não se cuida de lei que verse sobre matéria de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.**

[...]

**Com efeito, certo é que não há, na Constituição Estadual (nem na Constituição Federal), qualquer norma que determine que as leis municipais devam prever, especificamente em seu próprio texto, a fonte de custeio para cobrir as despesas provenientes de seu respectivo cumprimento.**

É de se frisar, assim, que não há nenhum vício de constitucionalidade, cabendo a análise apenas da legalidade ou não da proposta.

Nesse sentido, duas questões saltam aos olhos:

1) caso não haja viabilidade financeira, **cabará ao Executivo exercer o veto jurídico da norma, se entendê-la ilegal.**

2) a presente proposta não prevê o aumento de despesas, sendo possível a reorganização do orçamento atual voltado à aquisição de insumos de saúde e higiene, definindo-se os dos próximos anos com adequação à lei aprovada;

3) a presente proposta indica expressamente que o custeio se derá pela reorganização de recursos existentes, vide texto do art. 8º.

Sequer há que se dizer em impossibilidade da previsão do art. 8º, **visto que assim já decidiu o STF:**

Ação direta de inconstitucionalidade: Lei estadual (RR) 503/2005, art. 56, parágrafo único:



procedência, em parte, para atribuir interpretação conforme à expressão "abertura de novos elementos de despesa". **Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa,** no caso substantivada no dispositivo impugnado. "Abertura de novos elementos de despesa" - necessidade de compatibilização com o disposto no art. 167, II, da Constituição, que veda "a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais". [ADI 3.652, rel. min. Sepúlveda Pertence, j. 19-12-2006, P, DJ de 16-3-2007.]

Pelo exposto, **cabe ao Executivo, como gestor do orçamento e ordenador das despesas, fazer cumprir as determinações legislativas e reorganizar a previsão de execução do orçamento,** sequer sendo preciso alterar as categorias de programação, pois já há orçamento para aquisição de insumos de saúde e higiene em assistência social.

De todo modo, **mesmo que o Executivo enxergue a necessidade de alterar verbas entre categorias de programação,** basta que ele remeta mensagem solicitando a autorização legislativa, como já decidiu o STF.

Entender de forma distinta **PARALISARIA A AÇÃO LEGISLATIVA.**

Isto porque, nobres colegas, a interpretação da Diretoria Jurídica, se mantida, **impede até mesmo que leis para denominação de logradouros públicos sejam aprovadas, pois HAVERÁ CUSTO PARA CONFEÇÃO DAS PLACAS.** Seria um absurdo.

Por todo o exposto, entendendo esclarecidas as questões colocadas, somos pela **superação do parecer da Diretoria Jurídica, pedindo a consideração da CONSTITUCIONALIDADE e da LEGALIDADE do presente Projeto de Lei.**

Palácio Barbosa Lima, 24 de setembro de 2021.

Laiz Perrut Marendino  
Vereadora Laiz Perrut - PT

Kátia Aparecida Franco  
Vereadora Kátia Franco Protetora  
- PSC

Aparecida de Oliveira Pinto  
Vereadora Cida Oliveira - PT

Tallia Sobral Nunes  
Vereadora Tallia Sobral - PSOL