



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
GABINETE DO PREFEITO

Of. nº 378/2021

Farroupilha, 06 de outubro de 2021.

Exmo. Sr.

Vereador TADEU SALIB DOS SANTOS

Presidente da Câmara Municipal de Vereadores

Farroupilha – RS

Assunto: **Veto total ao Projeto de Lei nº 31/2021.**

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 39 da Lei Orgânica Municipal, resolvi vetar, na sua totalidade, o Projeto de Lei nº 31/2021, de origem Parlamentar, que “*Institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas Escolas Públicas Municipais de Farroupilha*”, em razão da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

A Procuradoria-Geral do Município externou a seguinte análise jurídica:

“*Senhor Prefeito,*

Senhor Secretário Municipal de Gestão e Desenvolvimento Humano:

Assunto: Análise jurídica dos Projetos de Lei nº 31/2021, e nº 32/2021.

1 – A Presidência da Câmara Municipal de Vereadores, por meio dos ofícios DAP. Of. nº 433/2021, e DAP. Of. nº 450/2021, enviou ao Senhor Prefeito Municipal, para fins de sanção ou veto, respectivamente, o Projeto de Lei nº 31/2021, de origem do Poder Legislativo Municipal, que “Institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas Escolas Públicas Municipais de Farroupilha”, e o Projeto de Lei nº 32/2021, de iniciativa do Senhor Prefeito Municipal, que “Institui no âmbito do Município de Farroupilha o Programa de Proteção e Promoção à Saúde Menstrual”.

2 – Os Projetos de Lei, em sua essência, versam sobre a mesma matéria, ou seja: instituem uma política pública.

3 – O Projeto de Lei nº 31/2021, de origem parlamentar, é mais conciso e restrito: institui o Programa de Fornecimento de Absorventes Higiênicos nas Escolas Públicas Municipais de Farroupilha; prevê o fornecimento gratuito de absorventes higiênicos exclusivamente às estudantes do sexo feminino, com base na sua capacidade socioeconômica e na real necessidade, mediante regulamentação a ser editada pelo Poder Executivo Municipal; e dispõe que o Programa visa à prevenção de doenças e ao combate



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
GABINETE DO PREFEITO**

da evasão escolar.

4 – O Projeto de Lei nº 32/2021, de iniciativa do Senhor Prefeito Municipal, é mais amplo e abrangente em relação ao Projeto de Lei nº 31/2021: institui o Programa de Proteção e Promoção à Saúde Menstrual, destinado a incentivar a conscientização sobre a menstruação e a assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual; estabelece que o Programa constitui estratégia complementar para a promoção da saúde, prevenção de riscos de doenças, atenção à higiene pessoal, redução da evasão escolar, melhoria da qualidade de vida e bem-estar da mulher; dispõe que o Programa será desenvolvido sob coordenação do Gabinete da Primeira-Dama e com o apoio das Secretarias Municipais de Educação, Cultura, Esporte e Juventude, de Saúde e de Habitação e Assistência Social; assenta como objetivos do Programa: (a) desenvolver ações e promover a articulação entre os órgãos e entidades públicas e a sociedade civil para a ampliação de informações e do pensamento livres de preconceitos em torno da menstruação; (b) realizar palestras, cursos, encontros, etc., especialmente nas escolas públicas municipais, com temas que abordem a menstruação como um processo natural; (c) combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso a produtos de higiene e a outros itens necessários ao período de menstruação feminina, ou a falta de recursos que possibilitem a sua aquisição; e (d) assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual; estabelece que como beneficiárias do Programa meninas com até 17 anos de idade, em situação de vulnerabilidade social e estudantes da rede pública municipal ou cadastradas nos Centros de Referência em Assistência Social do Município de Farroupilha – CRASs; menciona que a distribuição dos absorventes higiênicos femininos dar-se-á nos Centros de Referência em Assistência Social do Município de Farroupilha – CRASs ou em outros locais a critério do Município; prevê a possibilidade de celebração de convênios, acordos ou outros instrumentos afins, para a consecução dos objetivos da Lei; e fixa outras disposições complementares (concessão do auxílio de acordo com as disponibilidades orçamentária e financeira do Município; suporte de despesas por meio de dotações orçamentárias próprias; e regulamentação, no que couber, mediante Decreto).

5 – Pois bem! A execução de programas ou políticas públicas (como, em princípio, são as matérias tratadas nos Projetos de Lei nº 31/2021 e nº 32/2021) são atividades tipicamente administrativas, de competência do Poder Executivo, consoante artigos 2º e 30 da Constituição da República e artigos 6º e 8º da Lei Orgânica Municipal, entre outros. Para o desempenho dessas atividades, cabe ao Poder Executivo eleger entre as diversas formas de execução aquelas que melhor atendam o interesse público e implementá-las de acordo com a organização e o funcionamento da Administração Pública. Em tais matérias, a iniciativa de lei, no âmbito do Município, cabe privativamente ao Prefeito Municipal, nos termos do artigo 61, § 1º, II, b, c e e da Constituição da República, e do artigo 33, II, III e IV da Lei Orgânica Municipal, sendo vedado ao Vereador, nestes casos, iniciar o processo legislativo, bem como criar ou aumentar despesas, tal como determinado pelo artigo 63, I, da Constituição da República, e pelo artigo 34, I, da Lei Orgânica Municipal, sob pena de indevida ingerência do Poder Legislativo sobre o



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
GABINETE DO PREFEITO**

Executivo, em afronta ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes, inscrito no artigo 2º da Constituição da República e no artigo 6º da Lei Orgânica Municipal:

“Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

.....

Art. 61.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

.....

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

.....

Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; ”

(Constituição da República, original não grifado).

“Art. 6º São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si: o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal; o Executivo, exercido pelo Prefeito Municipal.

.....

Art. 33. São de iniciativa privativa do Prefeito Municipal as leis que dispõem sobre:

I – criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fixação, aumento e remuneração;

II – servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis;

III – organização administrativa, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração;

IV – criação, estruturação e atribuições das secretarias e órgãos da administração pública.

Art. 34. Não será admitido aumento na despesa prevista:

I – nos projetos de iniciativa privativa do Prefeito, ressalvado o disposto no artigo



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
GABINETE DO PREFEITO**

117, desta Lei Orgânica;”

(Lei Orgânica Municipal, original não grifado).

6 – O Projeto de Lei nº 31/2021, cuja iniciativa foi de Vereador, em princípio, apresenta vício de iniciativa, viola o princípio da separação dos Poderes e configura inconstitucionalidade formal, uma vez que institui um programa de fornecimento gratuito de absorventes, gerando, inquestionavelmente, despesa e interferindo na estrutura e funcionamento dos órgãos do Poder Executivo que serão responsáveis pela execução dessa política pública. Contudo, à vista dos precedentes do Supremo Tribunal Federal, nem sempre será possível identificar elementos claros e seguros para a definição de quando o projeto de lei de iniciativa de parlamentar estará invadindo a competência privativa de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, gerando grandes desafios aos intérpretes.

7 – De efeito, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento em Repercussão Geral do Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, fixou tese para o Tema nº 917 no sentido de que não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo a lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. Indicou, portanto, que a lei de origem parlamentar não necessariamente estará viciada por inconstitucionalidade apenas ao criar despesa para o Poder Executivo, devendo ser observada, no caso concreto, sua incidência sobre a estrutura e atribuições dos órgãos e servidores do Poder Executivo:

“Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. 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. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. ”

(STF, Tribunal Pleno, Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, Relator: Gilmar Mendes, julgado em 29-09-2016, publicação 11-10-2016, fonte: www.stj.jus.br, original não grifado).

8 – Por sua vez, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, as recentes decisões apontam para a inconstitucionalidade de leis municipais de origem do Poder Legislativo que criam programas, interferem na organização e funcionamento da Administração Municipal e criam ou aumentam despesas não previstas, configurando vício de iniciativa e ofensa ao princípio da separação dos Poderes, situação similar à abarcada no Projeto de Lei nº 31/2021:

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE CANOAS.
LEI Nº 6.399/2020. PREVENÇÃO E COMBATE À VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER**



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
GABINETE DO PREFEITO**

PELA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. 1. Lei nº 6.399/2020, do Município de Canoas, que estabelece diretrizes de valorização de mulheres e meninas e ações para a prevenção e o combate à violência contra a mulher pela rede municipal de ensino. 2. Lei de origem parlamentar que interfere no funcionamento e organização da Administração Municipal, logo a iniciativa para apresentar a proposição legislativa compete ao chefe do Poder Executivo Municipal. 3. Padece de inconstitucionalidade formal a Lei Municipal, de iniciativa do Poder Legislativo, dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto nos artigos 8º, “caput”, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos III e VII, todos da CE/89. 4. Inexistência de inconstitucionalidade material. O fato de ter sido editada Lei superveniente com disposições diversas da Lei Municipal nº 5.933/2015 não resulta, por si só, em violação do princípio da legalidade (art. 19 da CE/89). 5. A simples falta de previsão da despesa em lei orçamentária não resulta na inconstitucionalidade da lei que a cria. Nessas circunstâncias, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa. Precedentes do STF. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME.”

(Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084788413, Relator: Jorge Luís Dall’Agnol, julgado em 16-04-2021, publicação 26-04-2021, fonte: www.tjrs.jus.br, original não grifado).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE RIO GRANDE. LEI MUNICIPAL Nº 8.517/2020. ARTIGOS 6º E 7º. INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL. DISPOSIÇÃO SOBRE SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. INGERÊNCIA SOBRE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. VÍCIO DE INICIATIVA E VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que, em seus artigos estabelece regras para imposição de obrigações e determina a realização de compra de insumos e equipamentos ao Poder Executivo, com aumento de despesas da Administração Pública. Ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d” e 82, incisos III e VII, da Constituição Estadual. Vício de origem ou de iniciativa que acarreta, também, violação ao princípio constitucional da separação dos poderes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”

(Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70084434547, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, julgado em 11-12-2020, publicação 20-01-2021, fonte: www.tjrs.jus.br, original não grifado).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 3.846/2019, DO MUNICÍPIO DE GUAÍBA. PROGRAMA “BLITZ ESCOLARES”. VÍCIO DE INICIATIVA CONFIGURADO. COMPETÊNCIA DA INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. Lei nº 3.846/2019, do Município de Guaíba, que institui o programa “Blitz Escolares”, que trata da circulação de veículos e pedestres no entorno das escolas, objetivando coibir



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
GABINETE DO PREFEITO**

atividades ilícitas na área. 2. A lei impugnada cria atribuições para a Secretaria de Mobilidade Urbana e Segurança e ao Conselho Tutelar, 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, inculpada 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. 4. A ausência de previsão da despesa nas peças orçamentárias não resulta necessariamente na inconstitucionalidade da lei que cria a despesa. Em verdade, tal ausência apenas impossibilita a execução da despesa naquele exercício financeiro. Precedentes do STF. 5. Impossibilidade de utilizar Lei Orgânica Municipal como parâmetro de constitucionalidade. JULGARAM PROCEDENTE. UNÂNIME.”

(Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70083888917, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, julgado em 03-07-2020, publicação 09-07-2020, fonte: www.tjrs.jus.br, original não grifado).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE VACARIA/RS. LEI MUNICIPAL Nº 4.390/2019. CRIA O PROGRAMA “ALUGUEL SOCIAL” NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. CRIA DESPESA SEM PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. 1. A Lei Municipal nº 4.390/2019, de iniciativa parlamentar, determina a implementação do Programa “Aluguel Social”, que consiste em prover subsídio assistencial para o pagamento de aluguel, disponibilizando acesso à moradia a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade socioeconômica. 2. A despeito da nobre intenção do legislador, a Lei impugnada padece de vício de iniciativa, visto que a norma implica despesas e criação de atribuições para a Secretaria de Desenvolvimento Social, além de expressamente impor deveres ao Executivo Municipal. Há, portanto, violação de competência privativa do Prefeito. 3. Nessa conjuntura, também há transgressão do princípio da harmonia e independência entre os Poderes Estruturais. 4. A norma vergastada cria dispêndios para os cofres municipais sem previsão nas leis orçamentárias do Município. Por conseguinte, há, também, inconstitucionalidade material, ante o desrespeito ao planejamento orçamentário. 5. Ofensa aos arts. 8º, 10, 60, II, alínea “d”; 82, II, III, VII; 149, e 154, I e II, todos da CE/89. Precedentes deste Órgão Especial. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.”

(Tribunal de Justiça do RS, Tribunal Pleno, Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70081786055, Relator: Eduardo Uhlein, julgado em 28-10-2019, publicação 04-11-2019, fonte: www.tjrs.jus.br, original não grifado).

9 – No aspecto do interesse público, a simples leitura dos textos dos Projetos de Lei faz transparecer que o Projeto de Lei nº 32/2021, de iniciativa do Senhor Prefeito Municipal, tem uma maior amplitude e abrangência em relação ao Projeto de Lei nº 31/2021, de origem parlamentar, sem desmerecer, evidentemente, a relevância e importância das suas disposições, conforme já acima destacado.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PREFEITURA MUNICIPAL DE FARROUPILHA
GABINETE DO PREFEITO**

10 – Não há, ainda, razões fático-jurídicas que motivem ou justifiquem a edição de dois textos legais versando sobre a mesma matéria, inclusive porque o texto menos abrangente restará subsumido pelo de maior abrangência.

11 – Finalmente, oportuno destacar que o Senado Federal aprovou em 14 de setembro último o Projeto de Lei nº 4.968/2019, oriundo da Câmara dos Deputados, e enviado à sanção presidencial, que institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual para assegurar a oferta gratuita de absorventes higiênicos femininos e outros cuidados básicos de saúde menstrual, com previsão de implementação de forma integrada em todos os Entes Federados, mediante atuação, em especial, das áreas de saúde, assistência social, educação e segurança pública, e utilização de dotações orçamentárias disponibilizados pela União ao Sistema Único de Saúde.

12 – Diante do exposto, a fim de evitar lesão ao Ordenamento Jurídico e ao interesse público, opinamos seja vetado, no todo, o Projeto de Lei nº 31/2021, nos termos do artigo 39, § 1º, da Lei Orgânica Municipal, e sancionado o Projeto de Lei nº 32/2021, de acordo com o artigo 39, caput, da Lei Orgânica Municipal.

Procuradoria-Geral do Município, 05 de outubro de 2021.

*VALDECIR PEDRO FONTANELLA,
Procurador do Município – OAB/RS nº 29.655.”*

Assim, para evitar lesão ao Ordenamento Jurídico e ao interesse público, não restou outra alternativa, senão vetar, no todo, o Projeto de Lei nº 31/2021, submetendo, Senhor Presidente, as presentes razões constitucionais e de interesse público à elevada apreciação dos Senhores Vereadores.

Atenciosamente,

FABIANO FELTRIN
Prefeito Municipal