



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000040/2021
Processo: 8897-00 2021

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 39/2021.

PROCESSO Nº: 8.897/2021.

PROJETO DE LEI Nº: 40/2021.

EMENTA: "Dispõe sobre a criação do programa de cadastro de profissionais com deficiência, no município de Juiz de Fora e dá outras providências."

AUTORIA: Vereador Carlos Alberto Bejani Júnior.

I. RELATÓRIO

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer a respeito do Projeto de Lei nº 40/2021, que: "Dispõe sobre a criação do programa de cadastro de profissionais com deficiência, no município de Juiz de Fora e dá outras providências."

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:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200876



"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.

Não há óbice quanto à competência, visto que a matéria, visando uma ação pública voltada à inclusão de pessoas deficientes a exercerem suas atividades sociais, culturais e de trabalho, que é de interesse local.

Destaca-se que os dispositivos do projeto de lei necessitam de uma estrutura para a sua prestação, tais como: profissionais para criar e realizar manutenções no Programa Digital, o que geraria 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:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200876



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."

A propósito, confira-se:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200876



AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CÍVEL Nº do processo: 0000175-09.2018.8.03.0000
CONSTITUCIONAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL Nº
2.273/2017-PMM - ESTATUTO DE DEFESA, CONTROLE E PROTEÇÃO DOS ANIMAIS NO
MUNICÍPIO DE MACAPÁ - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - **VICIO DE INICIATIVA -
VIOLAÇÃO A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS - CRIAÇÃO DE DESPESAS SEM INDICAÇÃO DA
FONTE DE CUSTEIO - ILEGALIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA DO
PEDIDO.** 1) Ex vi" do que dispõem o art. 61, § 1º, inc. II, alínea "a", da Constituição Federal, e o art.
104, parágrafo único, inc. II, da Constituição Estadual, e tendo em vista o que preconiza o princípio da
simetria, a lei municipal que cria cargos do poder executivo é de iniciativa privativa do prefeito do
município; 2) A Lei nº 2.273/2017-PMM, embora não determine expressamente, a criação de órgãos e
cargos públicos, sugere que deve ser criado um órgão municipal responsável pelo desenvolvimento
das ações de que trata o art. 1º, caput, dessa Lei, e que será ligado à Secretaria Municipal de Saúde,
cabendo-lhe, dentre outras atribuições, desenvolver campanhas e programas de informação e
orientação, com respaldo legal e técnico para maior conscientização da população, esterilização
cirúrgica, registro, identificação e guarda de animais; 3) Padece também de **ilegalidade, por violação
da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal, a lei que cria despesa sem indicação
da fonte de custeio; 4) Pedido procedente.** Data do julgamento: 28/11/2018.

**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.**

E, justamente diante desse contexto, é que, recentemente, veio 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, 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

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200876



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).

No caso deste Projeto de Lei, **não há comprovação de estimativa de receita da Lei Orçamentária, informação imprescindível para os Vereadores emitirem seus votos sobre a questão em plenário.**

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, vislumbramos vício no presente Projeto de Lei, pois a proposição impõe determinação, obrigação ao Poder Executivo (caput do Art.4º) encontrando-se em desacordo com os princípios constitucionais da Harmonia e Independência entre os Poderes - pilares do Estado, conforme art. 2º da CR.

Diante do entendimento jurisprudencial do TJMG conclui-se acerca do vício de inconstitucionalidade formal - exorbitação de poderes conferidos à Câmara - ofensa ao princípio da separação dos poderes, senão vejamos:

AÇÃO DIRETA INCONST Nº 1.0000.15.060485-8/000 - COMARCA DE UBERLÂNDIA -
REQUERENTE(S): PREFEITO MUNICIPAL DA CIDADE DE UBERLÂNDIA - REQUERIDO(A)(S):
CÂMARA MUNICIPAL DE UBERLANDIA

(...) De modo que, atento às disposições constitucionais vigentes no âmbito Federal e Estadual, ainda, ao princípio da separação dos poderes e distribuição das competências legislativas, repetindo, presentes os pressupostos autorizadores da medida cautelar suspensiva que se busca.

Pela importância, registro que este Órgão, em casos semelhantes, concedeu cautelarmente, a suspensão de leis municipais que extrapolaram competência e adentraram (interferência) do legislativo no Executivo, como se vê:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200876

"EMENTA: Havendo interferência do Legislativo em matéria de competência exclusiva do Executivo, cumpre seja deferida a liminar postulada no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade, de modo a se suspender a eficácia da referida norma até que se julgue em definitivo a impetração. (Ação Direta Inconst 1.0000.08.477826-5/0004778265-89.2008.8.13.0000 (1) Relator(a) Des.(a) Edivaldo George dos Santos - Órgão Julgador / Câmara Corte Superior / Data de Julgamento 27/08/2008. Data da publicação da súmula 30/09/2008)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO LEGISLATIVO. MESA DIRETORA DA CÂMARA MUNICIPAL. SUSTAÇÃO DOS EFEITOS DE DECRETO EXECUTIVO. SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS POR MEIO DE TÁXI. ATO NORMATIVO. INCOMPETÊNCIA DO LEGISLATIVO PARA REVOGAR DECRETO EXECUTIVO. INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES. INCONSTITUCIONALIDADE. (Ação Direta Inconst 1.0000.06.442298-3/000 4422983-13.2006.8.13.0000 (2) Relator(a): Des.(a) José Francisco Bueno - Data de Julgamento: 13/02/2008 - Data da publicação da súmula: 11/04/2008).

Ora, sem adentrar no mérito da presente ação, ou seja, se, efetivamente, vislumbra-se vícios atinentes à constitucionalidade material, ou mesmo, quanto a competência para tratar do assunto, observo que, de início, já se denota vício de inconstitucionalidade em razão da violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes.

Posto isto, em observância ao poder de cautela inerente à atividade jurisdicional, com vistas a evitar efeitos decorrentes da vigência da legislação municipal positivada no Decreto-Legislativo nº 256, de 14 de julho de 2015, do Município de Uberlândia, que sustou os efeitos do Decreto Municipal nº 15.783, de 22 de junho de 2015, DEFIRO A MEDIDA LIMINAR PLEITEADA, e determino a suspensão dos efeitos do referido Decreto-Legislativo, até julgamento final da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Determino, ainda, a comunicação da Câmara Municipal de Uberlândia, acerca da suspensão da eficácia da aludida Lei. É como voto. DES. VERSIANI PENNA. Sr. Presidente,

Tive acesso aos autos e também vislumbro os requisitos a amparar a suspensão provisória dos efeitos da norma impugnada, eis que, de fato, me parece clara a violação ao princípio da Separação de Poderes. Assim, presente relevante fundamento e perigo iminente de dano irreparável ou da ineficácia da decisão, se for concedida no julgamento do mérito, acompanho integralmente o em. Relator, para conceder a medida cautelar e suspender, provisoriamente, a eficácia do Decreto-legislativo nº. 256/15, do Município de Uberlândia, que sustou os efeitos do Decreto Municipal nº 15.783/15.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, concluímos que o projeto de lei é **ILEGAL**, pois cria obrigação ao Poder Executivo, infringe os requisitos previstos nos arts. 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), o art. 50 da Lei Municipal nº 14.103, de 20 de outubro de 2020, que "Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P200876



exercício de 2021", e do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

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, 22 de março de 2021.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 22/03/2021
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto