



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000178/2021
Processo: 9159-00 2021

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 190/2021.

PROCESSO Nº: 9.159/2021.

PROJETO DE LEI Nº: 178/2021.

EMENTA: "Institui a realização de teste de acuidade visual e auditiva nas escolas e creches da Rede Municipal. de Ensino".

AUTORIA: Carlos Alberto Bejani Júnior.

I. RELATÓRIO.

Solicita-nos o ilustre Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer jurídico acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 178/2021, que: "Institui a realização de teste de acuidade visual e auditiva nas escolas e creches da Rede Municipal. de Ensino".

É o breve relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210490



No que concerne à competência legiferante do Município sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que a Constituição Federal, Estadual e Lei Orgânica do Município, dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislar sobre assuntos de interesse local. Senão vejamos:

Constituição Federal:

"Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;"

Constituição Estadual:

"Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local, notadamente:"

Lei Orgânica Municipal:

"Art. 5.º A competência do Município decorre da autonomia que lhe assegura as Constituições Federal e Estadual e é exercida, especialmente, por:

(...)

II - decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas, sem prejuízo das obrigações legais ou constitucionais nos prazos fixados em lei;"

Por interesse local entende-se:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210490



"todos os assuntos do Município, mesmo em que ele não fosse o único interessado, desde que seja o principal. É a sua predominância; tudo que repercute direta e imediatamente na vida municipal é de interesse local". (CASTRO José Nilo de, in Direito Municipal Positivo, 4. ed., Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1999, p. 49).

A competência do Município, portanto, reside no direito subjetivo público de tomar toda e qualquer providência, em assunto de interesse local, isto é, em assuntos de seu peculiar interesse, legislando, administrando, tributando, fiscalizando, sempre nos limites ou parâmetros fixados pela Constituição da República e também pela Constituição Estadual.

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

Quanto à **iniciativa** para deflagrar o processo legislativo, **vislumbramos vício no presente Projeto de Lei (arts. 1º, 2º e 3º; §1º, §2º)**, pois a **proposição impõe determinação, obrigação ao Poder Executivo**, encontrando-se em desacordo com os princípios constitucionais da Harmonia e Independência entre os Poderes - pilares do Estado, conforme art. 2º CR.

Para corroborar o alegado, cabe trazer aos autos o entendimento do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, senão vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE LAGOA SANTA - LEI MUNICIPAL Nº 3.701/2015 QUE DISPÕE SOBRE FUNCIONAMENTO E REGULAMENTAÇÃO DO SERVIÇO DE LOCAÇÃO DE COMPUTADORES PARA ACESSO A INTERNET E OUTROS SERVIÇOS, CONHECIDOS POR "LAN HOUSE" OU "CYBER" E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - OCORRÊNCIA DE VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA - VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. **A Lei Municipal de Lagoa Santa ao disciplinar o serviço de "lan house" criou obrigações para órgãos do Executivo, vulnerando a iniciativa exclusiva do Prefeito para propor projetos de leis que versem sobre a matéria em questão e o princípio constitucional da separação e harmonia de poderes.** Ao prescrever proibições e deveres para os proprietários dos estabelecimentos, a lei impôs à Administração o correspondente dever de fiscalizá-los, legislando sobre serviços inerentes a atividade administrativa, estabelecendo para o Município um ônus sem a indicação dos recursos existentes. Logo, é evidente que o Legislativo usurpou atribuição privativa do Poder Executivo, gerando, assim, a inconstitucionalidade formal da norma. Relator(a): Des.(a) Paulo César Dias. Data de Julgamento: 09/10/2015. Data da publicação da súmula: 06/11/2015.

Destaca-se ainda, que os dispositivos do projeto de lei necessitam de uma estrutura para a

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210490



sua prestação, tais como, médicos especializados, em escolas da rede pública do ensino fundamental para atendimento aos alunos, 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:

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.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210490



§ 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.

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 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

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210490



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).

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais se posicionou recentemente em sentido semelhante:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Nº1.0000.20.444576-1/000 LEI N. 6.701/2020. MUNICÍPIO DE BETIM. CRIAÇÃO DE BANCO DE MATERIAIS ORTOPÉDICOS. **LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. CRIAÇÃO DE NOVA ATRIBUIÇÃO. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. Compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que criem novas atribuições para órgãos da Administração Municipal.** A instituição de um Banco de Materiais Ortopédicos confere inédita atribuição à Administração Pública Municipal, ao impor ao Executivo a obrigação de atuar, coletando os materiais doados, promovendo sua guarda, distribuição aos interessados e posterior recebimento, revelando-se necessária a definição de estrutura e servidores para desempenho das novas atividades. A Lei Municipal n. 6.701/2020, de iniciativa parlamentar, embora possua caráter nitidamente social, caracteriza ingerência indevida na atividade tipicamente administrativa e viola o princípio da separação dos poderes. Relator(a): Des.(a) Edilson Olímpio Fernandes **Data de Julgamento: 24/03/2021.**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA CAUTELAR - MUNICÍPIO DE CARANGOLA - LEI MUNICIPAL 5.215/2020 - INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI QUE DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DA "ESCOLA DE PAIS" - PREVISÃO DE FUNCIONAMENTO JUNTO ÀS REDES MUNICIPAIS DE ENSINO E SAÚDE - APARENTE INTERFERÊNCIA NA ESTRUTURA DAS SECRETARIAS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - ARTIGO 66, INCISO III, ALÍNEA "E", DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO - DETERMINAÇÃO DE CONSIGNAÇÃO ANUAL DE DOTAÇÃO ESPECÍFICA NA LEI ORÇAMENTÁRIA PARA O REGULAR FUNCIONAMENTO E CUSTEIO DA "ESCOLA DE PAIS" - FUMAÇA DO BOM DIREITO E PERIGO DE DEMORA - PRESENÇA - CAUTELAR DEFERIDA. - A lei 5.215/2020 do Município de Carangola, de iniciativa parlamentar, que dispõe sobre a instituição da "Escola de Pais", com previsão de funcionamento junto às Redes Municipais de Ensino e Saúde e implantação em escolas e hospitais, aparentemente, interfere na estrutura das Secretarias Municipais de Saúde e Educação. Assim, no caso, a fumaça do bom direito decorre da possível inconstitucionalidade formal da lei 5.215/2020, por violação da regra de

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camara.jf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210490



competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo estabelecida no artigo 66, III, "e", da Constituição do Estado.

- O perigo de demora se mostra presente, porque a lei municipal 5.215, de 19/08/2020, impõe à Lei Orçamentária que, anualmente, inclua dotação específica para o regular funcionamento e custeio da "Escola de Pais" e demais benefícios da lei. Relator(a): Des.(a) Moreira Diniz. **Data de Julgamento: 26/05/2021**

Processo: Ação Direta Inconst 1.0000.14.045649-2/000 EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - MUNICÍPIO DE EXTREMA - **INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA MÉDICO DA ESCOLA - MUNICÍPIO DE EXTREMA - VÍCIO FORMAL - INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS - VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES - INCONSTITUCIONALIDADE ACOLHIDA.**

- Implica em violação ao princípio da harmonia e independência dos poderes, no âmbito do Município, e, conseqüentemente, em inconstitucionalidade, a edição, por iniciativa da Câmara Municipal de Vereadores, de Lei que dispõe sobre a criação do Programa Médico da Escola, em decorrência da nítida invasão de competência atribuída ao Executivo, a quem cabe a função precípua da administração municipal. A instituição do Programa Médico da Escola requer gastos com unidades móveis, equipamentos e contratação de pessoal capacitado para sua execução, o que implica em criação de despesas para o Município, sem que haja indicação da fonte de custeio. Relator(a): Des.(a) Silas Vieira Data de Julgamento: 25/03/2015.

Ação Direta Inconst 1.0000.10.025127-1/000 - **INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - AUMENTO DE DESPESAS PARA O MUNICÍPIO, SEM A PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - LEI DE INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA.** Des.(a) Alexandre Victor de Carvalho. Data de Julgamento: 28/03/2012.

Portanto, conforme entendimento jurisprudencial sugerimos as seguintes modificações:

Alteração dos Artigos 1º, 2º, 3º caput, §1º e §2º, tornando-os caráter autorizativo. Ainda no mesmo dispositivo (Art. 3º §1º), como leciona Hely Lopes Meirelles: "O sentido do vocábulo Prefeitura significa a sede do Executivo Municipal, o edifício em que se localiza o gabinete do prefeito..." (Direito Municipal Brasileiro 2008. 16ª Ed. Pág. 724). Neste mesmo sentido, faz necessária a substituição da expressão "Prefeitura" por "Poder Executivo".

III. CONCLUSÃO.

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P210490



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 constitucional caso seja atendida as sugestões acima destacadas.**

Cumprе esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O renomado doutrinador HELY LOPES MEIRELLES, em sua incontestável obra Direito Administrativo Brasileiro, Editora Malheiros, ensina:



"O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação por quem o solicitou."

É o nosso parecer, s.m.j., o qual submetemos, sub censura, à consideração da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 13 de setembro de 2021.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 13/09/2021
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto