



Proposição: MSGPL - Mensagem do Executivo (Projeto de Lei)
Número: 004727/2026
Processo: 11318-00 2026
Autoria: Executivo
Ementa: Cria o Fundo Especial de Regularização do Plano de Assistência à Saúde (PAS-JF) dos servidores da Administração Direta e Indireta do Município de Juiz de Fora e permite a compensação dos débitos decorrentes de Contratos Administrativos firmados com prestadores de serviço do (PAS-JF) com os créditos públicos inscritos ou não em dívida ativa, independente da sua natureza.

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 119/2026.

I. RELATÓRIO

O Ilustre Vereador Luiz Otávio Fernandes Coelho, presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, solicita parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei de autoria do Executivo nº 4727/2026, que "Cria o Fundo Especial de Regularização do Plano de Assistência à Saúde (PAS-JF) dos servidores da Administração Direta e Indireta do Município de Juiz de Fora e permite a compensação dos débitos decorrentes de Contratos Administrativos firmados com prestadores de serviço do (PAS-JF) com os créditos públicos inscritos ou não em dívida ativa, independente da sua natureza".

O projeto cria um fundo para organizar e pagar dívidas acumuladas do plano de saúde dos servidores (PAS/JF), além de permitir compensação de débitos com prestadores, inclusive usando créditos da dívida ativa. A medida busca reduzir o passivo, melhorar a relação com a rede credenciada e garantir a continuidade e qualidade do atendimento, com mais eficiência e sustentabilidade financeira. econômico, político e cultural do município de Juiz de Fora.

Em apertada síntese é o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO



Pela ordem, no que concerne à competência legislativa municipal sobre a matéria em questão, não há qualquer impedimento, visto que as Cartas Magna e Mineira dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislarem 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..."

Por interesse local entende-se "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).

O constituinte originário adotou como critério de repartição de competências entre os entes federativos a predominância dos interesses, deixando a cargo da União as questões de interesse geral e nacional, aos Estados as matérias de interesse regional e aos Municípios tudo o que disser respeito ao interesse local.

No que tange ao significado da expressão "interesse local", leciona Hely Lopes Meirelles¹:

"(...) o interesse local se caracteriza pela predominância (e não pela exclusividade) do interesse do Município, em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional. A diferença é apenas de grau, e não de substância. Estabelecida essa premissa é que se deve partir em busca dos assuntos da competência

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P300583



municipal, a fim de selecionar os que são e os que não são de seu interesse local, isto é, aqueles que predominantemente interessam à atividade local. Seria fastidiosa - e inútil, por incompleta - a apresentação de um elenco casuístico de assuntos de interesse local do Município, porque a atividade municipal, embora restrita ao território da Comuna, é multifária nos seus aspectos e variável na sua apresentação, em cada localidade. Acresce, ainda, notar a existência de matérias que se sujeitam simultaneamente à regulamentação pelas três ordens estatais, dada sua repercussão no âmbito federal, estadual e municipal.

Exemplos típicos dessa categoria são o trânsito e a saúde pública, sobre os quais dispõem a União (regras gerais: Código Nacional de Trânsito, Código Nacional de Saúde Pública), os Estados (regulamentação: Regulamento Geral de Trânsito, Código Sanitário Estadual) e o Município (serviços locais: estacionamento, circulação, sinalização etc; regulamentos sanitários municipais). Isso porque sobre cada faceta do assunto há um interesse predominante de uma das três entidades governamentais. Quando essa predominância toca ao Município a ele cabe regulamentar a matéria, como assunto de seu interesse local."

A competência municipal, 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.

Nesse sentido, leciona José Cretella Júnior:

"Peculiar interesse, desse modo, é aquele que se refere, primordialmente e diretamente, sem dúvida, ao agrupamento humano local, mas que também atende a interesses de todo país".

Assim, a partir da noção de assunto de interesse local, ou peculiar interesse, que se vão identificar os serviços públicos incluídos no âmbito do legislador municipal, não importando que tais serviços já recebam disciplina de norma federal ou estadual. O que importa é verificar a existência de predominância do interesse do Município, caso em que se deparará com competência convergente com a da outra unidade política, admitindo, conseqüentemente, normatização supletiva ou concorrente.

Desse modo, do ponto de vista da competência não se vislumbra nenhum óbice à tramitação do projeto, uma vez que trata de assunto de interesse local.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, também não vislumbramos nenhum vício no presente Projeto de Lei. Desta forma, pode-se verificar, que o objeto da proposição

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P300583



sob análise trata de matéria de iniciativa concorrente.

Sem a pretensão de adentrarmos no mérito da proposição, temos a considerar, que o objetivo do Projeto de Lei é criar um fundo para organizar e pagar dívidas acumuladas do plano de saúde dos servidores (PAS/JF), além de permitir compensação de débitos com prestadores, inclusive usando créditos da dívida ativa.

Antes de tudo, mister se faz alguns esclarecimentos sobre o que vem a ser um Fundo. Fundo, na administração pública, é o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Os Municípios possuem vários fundos instituídos, como por exemplo: o fundo municipal da assistência social e o fundo municipal da saúde. Estes fundos integram o orçamento do Município.

Dispõe o art. 71, da Lei nº 4.320/64 que "constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação", sendo os recursos por ele captados considerados recursos públicos, estando, portanto, sujeitos às regras e princípios que norteiam a aplicação dos recursos públicos em geral, inclusive no que diz respeito a seu controle pelo Tribunal de contas, sem embargo de outras formas que venham a se estabelecer, inclusive pelo próprio Ministério Público (conforme art. 74, da Lei nº 4.320/64).

Os fundos são criados por lei, na forma exigida pelo Art. 167, item IX, da CR, que veda a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa. Compõem-nos as receitas provenientes de contribuições ou taxas e das dotações orçamentárias específicas, além de doações e outros ingressos previstos na lei que os instituir. São inúmeros os fundos especiais existentes no Brasil, criados em decorrência da necessidade de descentralização da administração financeira e da garantia de recursos para os gastos em serviços e prestações relevantes.

A Constituição Federal de 1988 preceitua verbis:

"Art. 167 - São vedados: (...)

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;"



Cumprе destacar, que as normas gerais sobre as condições para a instituição e funcionamento de fundos encontram-se sob a reserva de lei complementar (Art. 165, §9º, II, da CR). Não tendo sido editada até hoje a lei complementar financeira, continuam a prevalecer as regras da Lei 4.320/64.

Tais regras estão dispostas nos artigos 71 a 74 da multimencionada Lei, senão vejamos:

"Art. 71 Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72 A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73 Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74 A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente."

Os fundos especiais são entes despersonalizados, não passando de uma universalidade de recursos vinculados a determinadas despesas. São instrumentos meramente contábeis para a consecução de objetivos administrativos e políticos do Estado.

Cumprе destacar que a proposição em comento não cuida de matéria orçamentária, mas tão somente da criação do Fundo Municipal para recepcionar recursos. O entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal é de que a criação de Fundo é de natureza contábil, conforme já dito alhures, nada tendo a ver com a Lei Orçamentária do exercício de sua criação, senão vejamos:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC,

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P300583



criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/63; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combalido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência. 3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove antes da sua criação. 4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar. (ADI nº 1726 MC/DF, Relator: Min. Mauricio Correa, em 16/09/98). (g.n.)

Destarte, as características constitucionais e legais dos fundos especiais evidenciam sua aptidão para assegurar autonomia administrativa e financeira à instituição incumbida da aplicação de suas receitas, que compõem o orçamento aprovado. A sua legitimidade dependerá dos objetivos específicos e relevantes de suas despesas e da possibilidade de angariar receitas extraorçamentárias.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, entendendo que o município tem competência para legislar sobre a matéria e não havendo vício de iniciativa, **concluimos que o presente projeto de lei é Constitucional e Legal, não havendo óbice ao seu prosseguimento nesta Casa Legislativa.**

Insta esclarecer que todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, verbis:

"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador."2

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P300583



Por fim, cabe ressaltar que se trata de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo. O Prof. 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., que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

1 Direito Municipal Brasileiro, 12. ed., São Paulo: Malheiros, 1998, p. 135.

2 Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.

Palácio Barbosa Lima, 10 de abril de 2026.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 10/04/2026
Luciano Machado Torrezo
Diretor Jurídico Adjunto

